

ESTUDIS

«QUEBEC & ROC»: UNA CRISI CONSTITUCIONAL (ACTUALITZACIÓ DEL DEBAT FEDERAL CANADENC)

Juan Fernando López Aguilar
Catedràtic de dret constitucional

Sumari

- Introducció: El malestar constitucional canadenc i l'emergència doctrinal del «federalisme asimètric».
- I. Repassant la peripècia constitucional canadenc recent: els fracassos de Lake Meech, Charlottetown... i «el dia després» del referèndum quebequès.
- II. L'inacabat debat sobre l'estatus polític-constitucional de Quebec.
- III. Les demandes de Quebec.
- IV. Un lloc sota el sol: la posició de Quebec a la Constitució del Canadà.
- V. Les perspectives de canvi davant l'*statu quo*: les vies constitucionals i extraconstitucionals.
- VI. El problema instrumental: «Which way to the front?» (la selecció de la fórmula d'esmena constitucional).
- VII. Els cinc procediments per a la reforma constitucional: opcions per refusar i opcions per considerar.
- VIII. La incomoditat de Quebec dins el «vestit constitucional»: l'exploració de les vies extraconstitucionals cap a la sobirania.
- IX. El malestar quebequès i l'exploració de les vies «revolucionàries»: el seu reflex doctrinal.
- X. Prospectiva constitucional: la discussió sobre les possibles estratègies postreferendàries.
- Conclusions.

Introducció: El malestar constitucional canadenc i l'emergència doctrinal del «federalisme asimètric»

En aquesta peculiar veta comparatística que per a politòlegs i constitucionalistes representa la canadianística ja és habitual començar per subratllar l'important contrast que hi ha entre la —en general— envejada realitat *estructural* del Canadà i l'esgotadorament problemàtica realitat *superestructural*.¹

1. La doctrina constitucional comparada ha encunyat el terme *canadianística* com a referència a la literatura sobre les singularitats de l'estructura constitucional, política i cultural d'aquest país. Des de fa cert temps, el mateix Govern federal canadenc —acompanyat, cada cop més, per universitats i fundacions privades— patrocina l'interès dels investigadors i els analistes foranis per a un millor coneixement d'aquestes especialitats.

Entre les múltiples referències bibliogràfiques autòctones que poden il·lustrar molt bé l'interès d'aquesta veta per al comparatista, *cf.* J. Peter Meekeson: *Canadian Federalism, Myth or Reality*, 2, Methuens, Toronto, 1991; del mateix autor: *Canada's Quest for Constitutional Perfection*, Canada Bar Association, 1993; Alan C. Cairns i D. W. Williams: *Reconfigurations of Canadian Citizenship & Constitutional Change*, Mc Lelland & Stewart, Toronto, 1995; P. Monahan i L. Covello: *A New Division of Powers for Canada: An Agenda for Constitutional Reform (Final Report)*, Center for Public Law & Public Policy, Universitat de Nova York, 1991; A. Burrelle: *Le mal canadien: essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*, Fides, Quebec, 1995.

Per a un repàs de la bibliografia disponible, vegeu, per tots, en castellà, A. Ruiz Robledo: «Introducció», a la seva *Bibliografía de derecho constitucional canadiense*, La Laguna, 1993.

Ara ens explicarem. El Canadà, sol anticipar l'assagista, és, sens dubte, un dels països més privilegiats de la terra. Tots els indicadors de benestar i fortuna ho corroboren. Això no obstant, res no ha impedit que aquest país envejat per tothom s'embarqués en una aparentment interminable teràpia grupal sobre la pròpia identitat col·lectiva, un dels elements de la qual és sens dubte la redefinició constitucional del país. N'hi ha prou, per comprovar-ho, de clavar una ullada a les novetats d'assagística canadenca: «reimaginar el Canadà»² emergeix amb l'objectiu d'un malestar (*malaise*) cada cop més familiar per a la comunitat de qui el cultiva.³

És en aquestes coordenades que els estudiosos espanyols han començat, segurament per primera vegada, a prestar al Canadà l'atenció que mereixen les seves singularitats. Certes incursions comparatives recents posen en evidència l'interès extraordinari de l'actualitat canadenca per a l'estudiós espanyol. Ara bé, la curiositat és recíproca, sobretot si s'amplia l'espectre fins a abastar els desafiaments plantejats a la imaginació jurídica per la construcció europea.⁴

En efecte, el federalisme canadenc, aquest «federalisme quasi oblidat»,⁵ presenta unes analogies amb Espanya que no es poden subestimar: la seva càrrega d'historicitat i de complexitat en l'articulació d'una societat estatal pluricultural —i, molt probablement, també plurinacional— són especialment elevades. D'aquí ve que hagi estat inevitable desembocar en una reflexió continuada sobre el que s'ha denominat «federalisme asimètric» o simplement «asimetria», fins i tot quan l'adequació d'aquesta aproximació a la realitat —i no al mite— de l'experiència canadenca hagi estat contestada, dins i fora del Canadà, pels analistes de més renom.⁶

2. Aquest és el títol del recent i suggestiu assaig de Jeremy Webber: *Reimagining Canada (Language, Culture, Community, and the Canadian Constitution)*, Mc Gill Queens, Montreal, 1997.

3. Resulta doblement interessant, pel mateix motiu, des de la perspectiva de l'analista forani. Així es mostra reflectit en dues aportacions rellevants a l'estudi comparatiu dels sistemes federals: M. Croisat: *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, París, 1995; D. V. Verney: «Federalism, Federative Systems and Federations: US, Canada and India», *Publius*, núm. 2, 1995.

4. Més endavant tornarem a parlar d'aquest corrent creuat d'interès per l'experiència de la integració jurídica supranacional a Europa. Per ara, en serveix de referència l'estudi de P. Monahan: *Political and Economic Integration. The European Experience and Lessons for Canada*, N. Y. Center for Public Law & Public Policy, 1992.

5. Vegeu A. Ruiz Robledo: «Canadá, un federalismo casi olvidado», *REP*, núm. 69, 1990.

6. Com és sabut, l'expressió «asimetria» o «federalisme asimètric» s'ha anat obrint lloc entre nosaltres en els darrers anys, aproximant el model autonòmic de distribució territorial del poder al d'altres experiències en què les parts resulten ser desiguals entre elles, sigui en la seva pròpia geometria competencial, sigui en la seva modalitat de relació amb el tot. L'origen d'aquesta expressió prové de la ciència política: concretament, se n'atribueix l'encuny a D. Tarlton, autor d'un breu assaig de caràcter eminentment politològic, la virtualitat del qual rau a haver introduït en la doctrina l'especulació a propòsit de la desigualtat entre les parts d'una entitat federativa: «Symmetry and Assymmetry as Elements of Federation: a Theoretical Speculation», *Journal of Politics*, núm. 4, 1965, pàg. 861 i seg. A Espanya, la reflexió sobre la validesa analítica d'aquesta categoria respecte de l'estructuració territorial auspiciada per la Constitució espanyola de 1978 s'ha obert pas de la mà, entre d'altres, de G. Trujillo («Homogeneidad y asimetría en el Estado autonómico», *Documentación Administrativa: El Estado autonómico, hoy*, núm. 232-233, 1993); E. Fossas («Autonomía y asimetría», a *Informe sobre las comunidades autónomas 1994*, de la Fundació Pi i Sunyer, 1995) i F. Requejo («Diferencias nacionales y federalismo asimétrico», *Claves de Razón Práctica*, núm. 59, 1996).

A la doctrina canadenca, l'adequació d'aquesta fórmula per descriure la realitat del federalisme canadenc tradicionalment ha estat objecte de polèmica, encara que els tractadistes de més prestigi tendeixen a negar l'existència d'elements objectius que permeten l'aplicació de la idea d'«asimetria» en

I. Repassant la peripècia constitucional canadenca recent: els fracassos de Lake Meech, Charlottetown... i «el dia després» del referèndum quebequès

Distingim tres plans que ja han anat adquirint pes entre nosaltres (el pla competencial, el pla institucional i el pla financer), de manera que alguns estudis valuosos ja han expressat, d'una forma suficientment actualitzada, els episodis més notables d'aquesta peripècia constitucional canadenca que recorre la segona meitat dels vuitanta (fracàs de Lake Meech) i primera dels noranta (fracàs de Charlottetown i del segon referèndum quebequès).⁷

aquest ordenament. Així, aquesta és la tesi de P. W. Hogg, probablement el constitucionalista canadenc més conegut a l'exterior. Cfr. la seva *Constitutional Law of Canada*, Toronto, 1996, 3a edició; com també el seu assaig *Is the Canadian Constitution Ready for the XXI Century?*, Center for Public Law & Public Policy, Universitat de York, 1991. Altres opinions més matisades són les que es recullen, per exemple, a R. Harrmsen: *The Puzzle of Constitutional Asymmetry: Recent Canadian and European Debates*, Queen's Univ., 1995; J. Boase: *The Scope of Asymmetrical Federalism in Canada*, Windon, 1994. A la doctrina espanyola, A. Sáiz Arnáiz ha subratllat la poca propietat d'una visió «asimètrica» del Canadà (i analitza, per fer-ho, els paràmetres competencial, financer i institucional i orgànic «intraestatal») en el seu documentat treball *Estado federal y «estatuto particular» (La posición constitucional de la provincia de Quebec en la federación canadiense)*, IVAP/Marcial Pons, Madrid, 1997.

7. Amb aquestes referències s'al·ludeix als coneguts processos de negociacions que, partint dels acords de Lake Meech (1987) i Charlottetown (1992), van ser conduïts pel Govern federal en interlocució amb les deu províncies de la Federació per possibilitar un «reajustament» constitucional que permetés tancar la crisi oberta amb la defecció de Quebec davant la conclusió de l'operació de «repatriació» de la Constitució. Amb això es parla d'atribuir la plena sobirania constitucional al Canadà, culminada amb la Llei sobre el Canadà de 15 d'abril de 1982, l'annex B de la qual preveu la Llei constitucional —LC 1982—, i els articles 1 a 35 (part I) contenen la Carta canadenca de drets i llibertats.

Com és palès, l'operació de «patriació» (sobre la validesa de la qual recaïrien, en ambdós *Reference Cases*, els *Avis Consultatius/Decisions* del Tribunal Suprem de 28 de setembre de 1981 in *Re Repatriation*, i 6 de desembre de 1982, in *Re Objection by Quebec to Resolution to Amend the Constitution*) no va comportar només la fractura de l'inveterat consens constitucional entre les dues cultures (o «nacions») canadenques (encara que la reforma es va perfeccionar amb el suport de les nou províncies anglofones, no va ser així amb Quebec) sinó també la «fi del somni pactici» implícit en l'adopció de la *British North America Act* de 29 de març de 1867 (cfr. J. Y. Morin i J. Woehrling: *Les Constitutions du Canada et du Québec du régime français à nos jours*, Thémis, Montreal, 1994, tom 1, pàg. 158 i 159, en què els autors defensen la deducció d'una *intentio constituentis*—impresa en els art. 93 i 133 BNA 1867, i fins a cert punt en el preàmbul, on es parla d'un Canadà compost per províncies *federally united*—de configurar el Canadà com una *dualité* confederal).

En efecte, el somni que la confederació canadenca era resultat del pacte entre «dos pobles fundadors»—encarnats, en el lligam confederacional de 1867, pels dos «pares fundadors»: l'anglòfon John A. Mc Donald i el francòfon George-Étienne Cartier—va quedar trencat a partir de l'afirmació jurisprudencial de la inexistència de poder de vet per part de la província francòfona quebequesa (tal com va expressar el segon dels *Avis* del Tribunal Suprem esmentats anteriorment).

En tot cas, la *Loi sur le Canada* de 1982 resultaria sorprenentment modificativa de la tradicional ordenació constitucional configurada a la *British North America Act*, BNA, de 29 de març de 1867. Sobre aquest procés, cfr., per tots, C. Philip: «Le Québec et le repatriement de la Constitution canadienne», *Revue de Droit Public*, núm. 6, 1982; P. H. Russell: *Constitutional Odissey (Can Canada Become a Sovereign People?)*, Univ. Toronto Press, Toronto, 1991, 2a ed.; M. Burgess: «Constitutional Reform in Canada and the 1992 Referendum», *Parliamentary Affairs*, juliol de 1993; A. Tremblay: *La réforme de la constitution au Canada*, Thémis, Montreal, 1995.

Com també és conegut, tots dos processos van fracassar i van donar lloc a interpretacions politològiques controvertides, però en tot cas multicausals. No obstant això, tota la doctrina insisteix a subratllar, en la successió d'ambdós fracassos, la coincidència de dos moviments de refús: el refús quebequès, de

Una extensa literatura ha donat, sobradament, cobertura doctrinal als fracassos successius que presenten els esforços del Canadà contemporani per, diguem-ho així, posar-se en pau amb ell mateix. Tant és així que la canadianística espanyola —encara escassa, emergent, però nodrida ja amb aportacions documentades i incisives— ha trobat en aquest aspecte el filó preferencial —de lluny, el més profitós— a efectes comparatius amb la situació espanyola.⁸

Aquest estudi es proposa contribuir a una actualització de la visió general que el coneixement de l'experiència canadencs pugui interessar a Espanya, a partir del regust, de l'amarg sabor de boca, de la perplexitat col·lectiva i, per què no, dels

primer, a la mesquinesa amb què la Federació va convenir a traduir les propostes diferencialistes propugnades des del Quebec pel Govern liberal de R. Bourassa (a partir del 1985), disminuint sensiblement les demandes més radicals dels governs nacionalistes anteriors a R. Lévesque (entre el 1976 i el 1985); i refús del Canadà anglòfon a les pretensions del Canadà francòfon (Manitoba i Terranova havien denegat ja el seu vot favorable a Lake Meech, amb la qual cosa, el 1990, van acabar sense èxit els tres anys estipulats per la LC 1982 perquè totes les províncies consentissin la projectada reforma de la Constitució), demandes que van ser interpretades per molts com una recerca de privilegis sense fonament.

Es en aquest sentit que un analista forani com l'italià N. Olivetti Rasson ha pogut esgrimir l'experiència canadencs com a antimodel a propòsit de com no escometre l'obertura del «meló constitucional». *Vid.* el seu treball «Canada 1982-1992: come non si modifica la Costituzione», *Quaderni Costituzionali*, núm. 2, 1993.

Sobre tot això, *cf.* en la doctrina canadencs, per tots: R. Burton: *Why Meech Failed: Lessons for Canadian Constitution-Making*, Toronto, 1992; K. Mc Roberts i P. Monahan (ed.): *The Charlottetown Accord, the Referendum and the Future of Canada*, Univ. Toronto, Press, 1993; P. Fournier: *Autopsie du Lac Meech: La souveraineté, est-elle inévitable?*, Montreal, 1990. En la literatura espanyola es pot consultar I. Bullain: «Quebec y el Acuerdo constitucional de Lac Meech», REP, núm. 69, 1990, pàg. 217 i seg.; A. Braën i A. Milian i Massana: «Canadá 1992. El fracaso del Acuerdo de Charlottetown», a *Informe sobre las comunidades autónomas 1992*, Fundació Pi i Sunyer, Barcelona, 1993, pàg. 486 i seg.

8. Les referències bibliogràfiques disponibles sobre aquesta qüestió en la literatura constitucional canadencs són molt nombroses. Entre les més clàssiques, *cf.* E. Mc Whinney: *Quebec and the Constitution*, Univ. Toronto Press, 1970; W. R. Lederman: *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas*, Butterworths, Toronto, 1981. Entre les més recents, per tots, *cf.* M. Manning: *Rights, Freedoms & the Courts (A practical analysis of the Constitution Act)*, Montgomery, Toronto, 1983; P. Monahan: *Politics and the Constitution (The Charter, Federalism & the Supreme Court of Canada)*, Carswell, Toronto, 1987; diversos autors: *Multiculturalism and the Charter (A legal Perspective)*, Carswell, Toronto, 1987.

En tot cas, en l'acarament entre la literatura produïda en anglès sobre la matèria i la produïda per autors francòfons, és un lloc comú el fet que aquests darrers identifiquin l'operació de «patriació» i la inclusió en aquesta de l'adopció d'una carta federal de drets i llibertats com el punt d'inflexió cap a una prolongada crisi de desconfiança i desafecció de Quebec davant la Federació. La raó més evident és que es va utilitzar aquesta novetat constitucional com una ocasió per «despenjar» Quebec del pacte confederal originari, i al mateix temps s'utilitzava la Carta com a instrument «recentralitzador» i «centripetador» que no contribuïa en res o gairebé en res a incrementar les garanties individuals dels ciutadans quebequesos, beneficiaris ja, des del 1975, d'una Carta de drets i llibertats de la persona adoptada per l'Assemblea Nacional de la província francòfona. Vegeu, en aquest sentit, M. Chevrier: «Federalismo canadiense y autonomía de Quebec: perspectiva histórica» (versió espanyola del fascicle de la sèrie *Études et documents* del Ministeri de Relacions Internacionals del Govern de Quebec, 1997).

Sobre el concepte de «multiculturalisme» utilitzat com a subterfugi per diluir l'ambició diferencial de Quebec, vegeu K. Mc Roberts: «Dans l'œil du castor», *Possibles*, 1992, pàg. 35 i seg.

D'altra banda, les incursions doctrinals que en la literatura espanyola exemplifiquen aquest èmfasi per fortuna ja són freqüents. Ens serveixen com a mostra els treballs d'A. Braën i A. Milian i Massana: «Canadá 1992: el fracaso de Charlottetown», a *Informe Pi i Sunyer sobre comunidades autónomas 1992*, Fundació Pi i Sunyer, Barcelona, 1993, pàg. 486 i seg.; Carmen M. Chacón Piqueras: «La Carta de derechos y libertades canadiense: un camino hacia la diversidad provincial», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 16, pàg. 133 i seg.

ensenyaments derivats dels fracassos, juxtaposats però acumulatius, dels intents d'abordar una gran reforma constitucional del federalisme canadenc sobre les bases concordades a Lake Meech i Charlottetown (fracassada el 1990, la primera, per considerar-se excessiva des de les províncies anglòfones, i la segona, el 1992, per considerar-se insuficient per totes les parts implicades, inclòs Quebec) i la igualment fallida ratificació popular, ja el 1995, de la proposta de sobirania per al Quebec, amb el suport, des d'aquesta província, del govern nacionalista sota la direcció de l'antic liberal i després sobiranista (separatista *québécois*) Lucien Bouchard.

Tenint en compte l'estreta relació que es constata entre un pol i l'altre del circuit de problemes que aquí només hem suggerit, A. Sáiz Arnáiz l'encerta del tot quan —centrant la seva aproximació a la situació del debat constitucional canadenc a partir de la concepció d'un «estatut particular» per a Quebec en la Federació— subratlla implícitament fins a quin punt la pràctica totalitat dels reptes actuals amb què s'encara la classe política canadenc (i de la mà d'ells els tractadistes del federalisme) es pot escometre a partir dels plantejaments llançats des de Quebec o sobre Quebec.⁹ Des d'allò més abstracte (simetria i asimetria; constitució federal i principi d'igualtat; el dret a l'autodeterminació dels pobles i la integritat territorial dels estats en dret internacional i en dret constitucional...) fins a allò més concret (quina cooficialitat lingüística; quin model d'escola; quina participació en les institucions federals o quina tècnica de revisió constitucional peculiar s'ha de considerar aplicable per resoldre una pretensió o l'altra).

Per això es comprèn que els punts que es proposa tractar aquest assaig es volen valer també del «punt de partida quebequès». Revisarem succintament quina és la situació a partir del resultat del segon referèndum sobre la sobirania. Examinarem els factors de desentesa i les perspectives per resoldre'ls o per reconduir-los. En el cas que aquestes no siguin, com no en són, estimulants, haurem de veure quins instruments jurídics s'estan barallant en el debat per al desblocatge, d'una manera o altra, de l'estancament actual: la reforma constitucional impossible; el referèndum i els escenaris perceptibles per a l'hipotètic «dia després» de la cada cop menys hipotètica, però versemblant, «separació unilateral» de Quebec.¹⁰

II. L'inacabable debat sobre l'estatus politicoconstitucional de Quebec

La recuperació d'aquest terme, politicoconstitucional, que acabem d'utilitzar, no és casual sinó deliberada. I per una raó ben senzilla: l'estret vincle que hi ha, en el particular context quebequès, entre els elements més tècnics del debat jurídicoconstitucional amb d'altres que, des d'aquesta banda de l'Atlàntic, entenem habi-

9. Una primera aproximació a aquesta matèria la trobem a A. Sáiz Arnáiz: «La reforma constitucional en Canadà», RVAP, núm. 35 (II), 1993; posteriorment, la seva monografia *Estado federal y «estatuto particular» (La posición constitucional de la provincia de Quebec en la federación canadiense)*, IVAP/IM. Pons, Madrid, 1997.

10. En la literatura iuspublicista canadenc contemporània cada cop són més freqüents les prospeccions entorn d'aquest hipotètic «dia després». Per la minuciositat i agudesa en l'anticipació dels problemes, cal destacar el treball de J. Y. Morin i J. Woerhrling: *Demain, le Québec (Choix politiques et constitutionnels d'un pays en devenir)*, Septentrion, Quebec, 1993.

tualment situats en l'àmbit natural de l'activitat política i de les manifestacions més o menys disponibles dels seus marges d'opció: les convencions i les pràctiques aplicatives de preceptes de les lleis amb rang constitucional són, sovint, compreses per la doctrina i per la jurisprudència del Tribunal Suprem federal, com a part de la «Constitució del Canadà», en el sentit —conegut per la doctrina— en què l'art. 52 de la Llei constitucional de 1982 utilitza aquesta expressió.¹¹

És en aquest context que la discussió sobre el lloc de Quebec en l'entramat constitutiu de la Federació —una discussió interminable, almenys des de la cèlebre «Revolució tranquil·la» dels anys seixanta— roman viva i, fins i tot, ha experimentat rebrots significatius.¹²

11. La determinació del que és «Constitució del Canadà» (dret escrit, regles de *Common Law*, convencions com l'evolució de la prerrogativa règia...) en el context del dret constitucional canadenc avui continua essent, com ha estat sempre, objecte d'una discussió viva en la doctrina especialitzada. Caldria apuntar ràpidament que la raó principal d'aquesta situació rau en la confluència que es produeix, al Canadà, de dues tendències constitucionals diverses i fins i tot contradictòries: la sobirania parlamentària (derivada de l'encuny britànic, teòricament operatiu fins al 1982) i la supremacia de la Constitució escrita (derivada del pacte federal de 1867).

Per descomptat que hi ha acord sobre el punt de partida des del qual construir una delimitació objectual de la Constitució (l'art. 52 de la Llei constitucional de 15 d'abril de 1982 —annex B de la Llei sobre el Canadà de la mateixa data—, d'acord amb el qual la Constitució del Canadà és la Llei suprema del Canadà, fa «no efectives» i «inoperants» les disposicions incompatibles de qualsevol altra norma jurídica, i comprèn: la Llei sobre el Canadà de 15 d'abril de 1982 (adoptada, no es pot oblidar, pel Parlament britànic com a últim acte de disposició legislativa de la sobirania de Westminster sobre el *Dominion* del Canadà); els textos legislatius i decrets annexos a aquesta (fins a un total de trenta textos normatius: divuit lleis aprovades pel Parlament britànic; vuit lleis adoptades pel Parlament canadenc i quatre *Orders in Council*).

Entre aquests textos normatius compresos en annexos hi ha la *British North America Act* de 29 de març de 1867 i la Llei constitucional de 1982 (que inclou, al seu torn, diversos continguts normatius: entre ells, la Carta canadenca de drets i llibertats —la part I, art. 1 a 35, i la part V, art. 38 a 49, reguladora dels procediments de reforma i revisió constitucional—) i les seves modificacions. En canvi, no hi ha unanimitat sobre l'abast objectiu de les remissions a d'altres documents (algunes constitucions provincials: les de les províncies fundadores: Quebec, Ontario —aleshores *Lower Canada*—, Nova Escòcia, Nou Brunsvic i l'illa del Príncep Eduard —aquesta darrera incorporada el 1873, d'acord amb el que es preveia a l'art. 146 BNA 1867—; per tant, no totes) i, sobretot, a les fonts convencionals que els complementen.

Sobre els peculiars problemes suscitats per la no gens pacífica determinació objectual del dret constitucional canadenc modern (entre els quals, per cert, figura la de per si conflictiva projecció normativa del mandat contingut en l'art. 55 de la Llei canadenca de 1982 sobre la traducció al francès de textos normatius fins aleshores —i en algun cas fins avui— només disponibles en versió oficial anglesa), la literatura és, naturalment, vastíssima. N'hi ha prou de remetre, sobre aquesta qüestió, a P. W. Hogg: *Constitutional Law of Canada*, 3a ed., Toronto, 1996; G. Beaudoin: *La Constitution du Canada*, Montreal, 1990; J. Y. Morin i J. Woehrling: *Les Constitutions du Canada et du Québec (Du régime français à nos jours)*, Thémis, Montreal, tom 1, 1994. Altres referències importants en la moderna doctrina constitucional canadenca són, sens dubte, J. E. Magnet: *Constitutional Law of Canada (Cases, Notes and Materials)*, Y. Blanch, 1989; H. Brun i G. Tremblay: *Droit Constitutionnel*, Y. Blais, 1990; A. Tremblay: *Droit Constitutionnel (Principes)*, Thémis, Montreal, 1993; F. Chevrete i H. Marx: *Droit Constitutionnel*, Press. Univ. Montreal, 1994.

12. La canadianística entén per «Revolució tranquil·la» la transformació progressiva de la posició relativa de la província de Quebec en el si de la Federació (el precursor de la qual se sol identificar amb Maurice Duplessis, que va governar a Quebec del 1936 al 1939 i del 1944 al 1959), al llarg de la dècada dels seixanta, amb l'arribada al poder del liberal Jean Lesage (1960) i la posada en marxa, el 1963, de la *Comission Royale sur le Biculturalisme et le Bilinguisme* o *Commission BB* (encara que per a alguns histo-

Encara que no resulta fàcil sintetitzar els nombrosos punts d'interès d'aquesta reflexió col·lectiva, sembla clar que, d'una banda, un dels seus punts forts ha desencanat, sens dubte, en les possibilitats que el marc constitucional actual ofereix per a l'obtenció d'una «redefinició» del seu estatus politicoconstitucional. Mentre que, d'altra banda, una derivació que cal ressenyar seria la que apuntaria cap a una eventual ruptura o trencament, pur i dur, d'aquest marc esmentat: apostant pel que s'ha anomenat *sécession unilatéral* o, en la literatura anglòfona, *Unilateral Declaration of Independence* (UDI).¹³

És aquí —especialment en el segon dels plans esmentats— on, probablement, una actualització del seguiment espanyol del debat canadenc s'ha d'aturar i prestar-hi més atenció.

No solament per la coincidència objectiva amb les estratègies polítiques obertament sotmeses a la consideració i «escrutini» de l'opinió pública (quebequesa, canadenca i internacional), sinó també, i no és poc, perquè són tantes i tan variades les qüestions constitucionals implicades en la pretensió expressada que només de repassar-les ens ha de servir per sobrevolar alguns dels objectes de discussió més recurrents de l'iuspublicisme canadenc.

I per reflexionar, diguem-ho de passada, sobre tantes altres qüestions, persistentment obertes, de la teoria constitucional democràtica.¹⁴

riadors el periple arrenca el 1955. Cfr. K. Mc Roberts i D. Posgate: *Développement et modernisation du Québec*, Boreal Express, Montreal, 1983), continuada després pels governs d' *Union Nationale* de Daniel Johnson i Jean Jacques Bertrand (1966-1970), i així fins a la dècada dels setanta (sota el mandat liberal de Robert Bourassa), sota la màxima política —des d'aleshores expressiva del període— que inspirava el seu desig de ser «*maîtres chez nous*». El punt àlgid se situa el 1967, any de la creació del Partit Quebequès per l'antic ministre liberal René Lévesque: nou anys més tard, el 1976, el *Parti Québécois* arribava al poder amb la promesa de convocar un referèndum sobre la sobirania política de Quebec, en combinació amb una associació econòmica i monetària amb el Canadà anglès. Aquesta primera consulta es va produir el 20 de maig de 1980, amb el vot a favor del 40,44 % dels votants, i el vot en contra del 59,56 %.

El període discorre des de la seva situació com a província comparativament endarrerida i política-ment dèbil fins a la seva afirmació com una societat optimista, econòmicament desenvolupada, dinàmica i políticament disposada a plantejar reivindicacions distintives en el si de les institucions federals. Sobre aquesta qüestió, i sobre la seva implicació en diversos plans (polític, jurídic i institucional), la literatura és abundant. Trobem una síntesi d'això a J. Y. Morin i J. Woehrling: *Demain, le Québec*, cit., pàg. 31-40.

13. Com veurem més endavant, la hipòtesi de l'UDI és cada cop més un material de treball per als iuspublicistes canadencs. Una incursió incisiva en la matèria es pot trobar a J. Webber: «The Legality of a Unilateral Declaration of Independence under Canadian Law», *Mc Gill Law Journal*, núm. 2, 1997, pàg. 281 i seg. Altres perspectives del problema, a S. A. Williams: *International Legal Effects of Secession by Quebec*, CRP, York Univ. Press, 1993; N. Finkelstein i G. Veigh: *The Separation of Quebec and the Constitution of Canada*, CPR, York Univ. Press, 1992; D. Turp: «Quebec's Democratic Right to Self-Determination: a Critical and Legal Reflection», a S. H. Hart et al. (ed.): *Tangled Web: Legal Aspects of Desconfederation*, C. D. Howe Institute, 1992, pàg. 99 i seg.

14. De fet, aquest fet emergeix, entre d'altres de més específics, en la mesura que el problema de la segregació es planteja en un context normoinstitucional que no pateix problemes de legitimitat des del punt de vista democràtic. I ho fa, a més, tenint en compte estrictament les vies procedimentals democràtiques, des de la invocació expressa dels valors substantius que són propis d'aquesta cultura. Sobre això resulten especialment il·lustratives, com veurem més endavant, les al·legacions jurídiques controvertides en aquest *Reference Case* sotmès a l'enjudiciament del Tribunal Suprem del Canadà: «*In the matter of Section 53 of the S. Ct. Act, RCS 1985, Chap. S-26, and in the matter of a Reference by the Governor in*

1. *El problema de la superació de les limitacions del marc constitucional per satisfer la formulació d'«ambicions nacionals» per encaixar en l'Estat federal*

Efectivament, el primer dels elements la dimensió constitucional del qual ha de considerar l'analista és el del consens creixent sobre la insuficiència del marc constitucional actual per procurar la producció d'acords satisfactoris per als reptes i les demandes concretament plantejats. És a dir que el més representatiu de la doctrina iuspublicista canadenc treballa ja —sense atendre ni tan sols qualsevol altra hipòtesi— des del pressupòsit de la necessitat de reformes constitucionals específiques per produir variacions en l'*statu quo*. Un primer element interessant rau, doncs, en la detecció pacífica dels temes (*topoi*) sobre els quals es concentra la reflexió iusconstitucional sobre la *malaise canadienne*, i molt particularment sobre la qüestió quebequesa.

Ara el problema no és aquest —que, per contra, és un avenç, un pas endavant—; el problema és instrumentar alguna mesura concreta a partir d'aquest pressupòsit, ja que, d'una banda, no hi ha cap consens —ans tot al contrari— sobre quin pot ser el procediment específic de reforma constitucional al qual caldria recórrer per assegurar aquesta variació de l'estatus constitucional de Quebec, alhora que, d'altra banda, fins i tot si s'arribés a l'acord polític (més decisiu, evidentment, que el merament doctrinal) sobre un arranjamnt concret instrumentable a través d'un procediment de reforma concret, torna altra vegada a haver-hi consens sobre la inviabilitat pràctica d'aquest dispositiu, de manera que la complexitat i dificultat, tècnica i política, dels procediments de reforma instituits en la part V (art. 38-49) per la Llei constitucional de 1982 ha configurat una espècie d'«intangibilitat inconfessa» i formal (no material) de les claus essencials de la Constitució del Canadà.¹⁵

Un cop introduït aquest primer i segon problema, el tercer dels encadenats és, amb diferència, el que té més força i mereix, per tant, una més gran preocupació,

Council concerning certain questions relating to the secession of Quebec from Canada, as set out in Order in Council PC 1996-1997, dated the 30 September 1996.»

A més, s'ha de tenir en compte que en aquest cas tan interessant —pendent d'enjudiciament i anunciada la resolució per al primer semestre de 1998— s'ha acumulat la decisió entorn de la decisió declaratòria de la constitucionalitat de la política sobiranista quebequesa, interposada per un actor particular (l'advocat quebequès Guy Bertrand, dirigent d'una associació ciutadana pro federal a la província francòfona): *Bertrand vs. Quebec* (AG), 1996, 18 DRL (4a ed.), 481 S. Ct.

D'altra banda, aquest mateix autor particular anteriorment ja havia elaborat un primer pronunciament —encara que no sobre el fons de les qüestions constitucionals implicades, sinó exclusivament sobre la procedència d'una decisió sobre aquest— en l'anomenat *Jugement Lesage* (8 de setembre de 1995). En aquesta resolució, el *T. S. Justice Lesage* aborda la petició del particular Guy Bertrand de dictar un interdicte (*injunction*) en què prohibeix prosseguir amb les mesures secessionistes anunciades pel Govern nacionalista quebequès, ja que és incompatible amb la Constitució. L'acte de Lesage evita un pronunciament de fons («*Le T. S. ne peut empêcher les forces politiques de s'exercer; ne peut cautionner une violation de l'ordre constitutionnel*»). Però adverteix que les prerrogatives parlamentàries (*privileges*) no es poden situar a l'Assemblea Nacional quebequesa per damunt de la Constitució del Canadà. No poden atacar la Constitució de la qual deriva el seu poder. Els tribunals, amb les seves actuacions, han de «fiscalitzar qualsevol mesura anticonstitucional». Vegeu, sobre això, J. Woehrling: «Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec», *Revue Québécoise de Droit International*, núm. 7, 1991, pàg. 12-41.

15. Aquest va ser el sentit de la contribució, encara inèdita, de J. Woehrling, al col·loqui convocat pel Senat canadenc sobre el futur del federalisme, els dies 13-16 d'agost de 1997 a Ottawa.

dins i fora de les fronteres del Canadà actual: perquè es tracta de la viabilitat —formal i material— d'una secessió quebequesa respecte de la Federació.

2. *El problema de la secessió unilateral d'una part component d'un tot en el context del constitucionalisme democràtic*¹⁶

He introduït la qüestió al·ludint exclusivament a la «viabilitat» —fàctica— de la proposta. No, com es recull a continuació, a la seva viabilitat *stricto sensu* constitucional.

I això motivadament: qualsevol comparatista que passegi per la literatura iuspublicista més recent ensopegarà amb una plèiade —una xarxa cada cop més espessa— d'escrits doctrinals en els quals l'objecte de reflexió científica, acadèmica i tècnica ja no és apuntalar o sotmetre a escrutini la intenció anunciada per l'actual Govern nacionalista quebequès de caminar cap a l'afirmació de la «sobirania de Quebec» (amb el que les tesis «sobiranistes» s'oposen a les «federalistes» en l'argot del debat), des d'un prisma exclusiu de legalitat d'acord amb el dret constitucional actual, sinó, anant més enllà, explorar totes les hipòtesis —sense oblidar les que apel·len a la legitimitat de fet o la pràctica internacional de les secessions unilaterals— per assegurar aquest efecte. En el millor dels casos, el matís tècnic apareix a l'hora de considerar alguns dels més previsibles «efectes col·laterals» o costos no desitjats d'una secessió hipotètica, com a manera d'anticipar respostes juridicopolítiques proporcionades o adequades a la intensitat d'aquells.

Amb tota probabilitat, és en aquest tercer pla d'anàlisi on cal detectar els més interessants desenvolupaments de l'actual debat constitucional canadenc. Si més no des de l'òptica de l'observador estranger. Tal com veurem, les incidències registrades —la majoria, en el pla de la jurisdicció constitucional del Tribunal Suprem—¹⁷ en aquest tercer pla són plenament aprofitables i ofereixen ensenyances

16. Per a una exposició actualitzada de les qüestions plantejades per aquesta visió teòrica de tots els estats compostos, vegeu F. López Ruiz: «Los conceptos de todo y parte aplicados al estudio de los Estados compuestos», REDC, núm. 49, 1997.

17. La jurisdicció consultiva, per mitjà dels *Reference Cases*, és una de les atribucions del Tribunal Suprem del Canadà en la seva funció de Tribunal de la constitucionalitat. Un *Reference* (en la seva cita jurisprudencial, es tracta dels casos *Re*) és el procés constitucional pel qual el Govern federal del Canadà (el *Governor in Council*) sotmet una qüestió jurídica a la jurisdicció consultiva i vinculant (*opinion/avis consultatif*) del Tribunal Suprem del Canadà. Indirectament, hi ha també una via jurisdiccional per interposar-ho, en la mesura en què una opinió emesa per una *Court of Appeal* provincial també pot ser recorreguda davant el Tribunal Suprem. (D'altra banda, el Tribunal gaudeix d'una àmplia discreció per decidir quan un actor particular, que es trobi afectat directament, gaudeix de legitimitació per accionar un procés de constitucionalitat.) Les regles de procediment per les quals actua el Tribunal Suprem (*Supreme Court Act*, S. C. Act. 1985) li confereixen un marge ampli de discreció en la conducció del procés i pot —en el supòsit de trobar-se afectada una norma provincial— iniciar el tràmit per a al·legacions als *Attorney General* provincials i les legislatures provincials, com també, si és el cas, a la representació lletrada d'algun interès rellevant que no sigui representat *ex officio* en el procés (*amicus curiae*). En el cas que la normativa jutjada comporti l'afectació de les especificitats quebequeses, la composició de l'òrgan que jutja (el Tribunal Suprem, en ple o secció) haurà d'assegurar la presència de la quota de juristes especialitzats en *Civil Law* (normalment, d'origen quebequès).

A aquestes altures, els pronunciaments que van recaure sobre les consultes interposades sobre la validesa constitucional de l'operació de «repatriació» duta a terme pel Govern federal, sota la direcció del *premier* P. E. Trudeau, i de la pretensió de Quebec de fer valdre un dret de vet sobre aquest procés,

amb força per comprendre la realitat canadenca en tota la seva profunditat i complexitat, més enllà dels ben coneguts —i en general envejables— indicadors econòmicosocials i també de la mítica imatge de «paradís a la terra», de la qual ha estat caracteritzada davant de tants ulls.

III. Les demandes de Quebec

Per ordenar les qüestions que acabem d'allistar, convé començar per subratllar-ne la dimensió relacional. Efectivament, la discussió sobre la impossibilitat de satisfer les demandes sostingudes per Quebec o de compatibilitzar-les amb les posicions expressades des de la resta de províncies de la Federació, es troba íntimament vinculada amb l'entesa que s'esgrimeix respecte al que té de reflex de l'estatut de Quebec, o no, en la Constitució canadenca, i, encara més, en els diferents procediments de reforma previstos per aquesta. Alhora, la discussió sobre la major conveniència o la millor adequació tècnica d'un o l'altre procediment depèn totalment de la individualització exacta (no aproximativa, perquè aquí els matisos i detalls són tècnicament decisius) del repte per emprendre, l'objectiu per aconseguir o el problema per resoldre.

Si tenim en compte aquesta premissa, cal atendre primer, de forma breu, la individualització d'aquells problemes —revestit, naturalment, d'entitat constitucional— que de forma més constant s'han revelat en el punt de mira de la doctrina especialitzada. Tenim, doncs, l'obligació de fer una llista almenys de les qüestions següents: *a)* El debat sobre la formalització d'un reconeixement especial del caràcter «diferent» de la societat quebequesa; *b)* El reconeixement a favor de Quebec d'una prerrogativa de vet diferencial sobre determinades modificacions constitucionals; *c)* El tractament de Quebec enfront de determinades qüestions d'ordenació competencial i de repartiment de poders entre la Federació i les províncies; *d)* El tractament que ha de rebre Quebec en la reordenació de certes i qualificades institucions federals (especialment, el Senat i el Tribunal Suprem i, fora ja del pla orgànic, l'anomenat «dret fiduciari» i el règim jurídic dels pobles autòctons o aborígens del Canadà: *partie II LC 1982, art. 35*).¹⁸

al·legadament fundat en una convenció constitucional que atribuiria un caràcter pactista i binacional a la confederació (*Decisions/Avis consultatifs* de 28 de setembre de 1981, a *Re Repatriation*, i de 6 de desembre de 1982, a *Re Objection by Quebec to Resolution to Amend the Constitution*, per les quals el Tribunal Suprem va respondre ambdues consultes en sentir desfavorable a les pretensions quebequeses) resulten suficientment coneguts per la doctrina espanyola.

Sobre això, es pot consultar la síntesi que n'ofereix A. Sáiz Arnáiz a «La reforma...», *art. cit.*, i també J. Y. Morin i J. Woehrling: *Les Constitutions du Canada et du Québec, op. cit.*, pàg. 441-457.

18. En l'anàlisi d'A. Sáiz Arnáiz (*op. cit.*, pàg. 146 i seg.), les objeccions per al reconeixement de les demandes quebequeses es poden entendre de tres tipus: les constitucionalment causades per la idea bàsica de la igualtat entre províncies d'una federació; les causades pel joc de les convencions que arbitren la participació de Quebec en les institucions federals i les causades per la seva impopularitat política a la resta del Canadà. A aquest últim ordre de consideracions, sobretot, s'hi hauria d'imputar el fracàs del referèndum de Charlottetown el 26 d'octubre de 1992.

Un repàs als tractaments més rellevants en doctrina sobre les pretensions constitucionals de Quebec es pot obtenir, a més d'en els treballs de J. Woehrling citats, a P. Monahan: *Constituent Assemblies: the Canadian Debate in Comparative and Historical Context*, York Univ., 1992; del mateix autor, vegeu

És solament a partir d'una adequada ponderació de les demandes així sintetitzades que cal emprendre la valoració doctrinal dels cinc procediments de reforma introduïts per la Llei constitucional de 1982 com un instrument manifestament inadequat per enfrontar raonablement el problema polític implicat. Amb això es vol afirmar que, independentment de l'opció teóricoconstitucional o acadèmica per la qual s'aposta amb vista a emprendre un reajustament per a un efecte concret, no serà difícil convenir-ne la immanejabilitat pràctica.

La conclusió desolada a la qual arriben els exponents més representatius de la doctrina es formula clarament: no hi ha cap perspectiva de reforma constitucional que pugui encarar satisfactòriament cap dels fronts oberts als quals acabem d'al·ludir.¹⁹

IV. Un lloc sota el sol: la posició de Quebec a la Constitució del Canadà

En el primer dels fronts citats, cal recordar que la proclamació d'un estatut peculiar o «particular» que es basi en el reconeixement, per part de la Constitució federal, del fet que Quebec constitueix una «societat diferent» ha constituït des de fa anys una de les peces clau de la taula reivindicativa del Partit Quebequès i dels governs successius d'aquesta província.

I, malgrat les múltiples —i no sempre conciliables— teories explicatives que han estat arguïdes per la doctrina per intentar comptar els fracassos successius dels acords de Lake Meech (1987-1990) i Charlottetown (1992) per «restablir el lloc de Quebec a la Federació», del que no hi ha dubte és que una de les raons crucials que apareixen apuntades en totes les travesses rau en la incomoditat que, a la resta de la Federació, produeix la idea d'acceptar que Quebec sigui un efectiu i real punt i a part, una nació en concert amb una altra nació —ROC («*The Rest of Canada*») per al Canadà angloparlant— en la qual s'integrarien les nou províncies restants i els dos territoris autònoms.²⁰ No sembla, doncs, que en el futur s'albiri un espai per a un «*Quebec Round*» tal com voldrien no els sobiranistes sinó els federalistes sensi-

rambè: *Cooler Heads Shall Prevail: Assessing the Costs and Consequences of Quebec Separation*, C. D. Howe Institute, Toronto, 1995; Ian Mc Gilp: *The Distinct Society Clause and the Charter of Rights and Freedoms*, York Univ. Press, 1992; R. Young: *Political Impasse: L'indépendance du Québec. La sécession du Québec et l'avenir du Québec*, Press de l'Univ. de Laval, 1995; L. Dion: *Le duel constitutionnel Québec-Canada*, Québec-Boreal, 1995; R. Young: *The Secession of Québec and the Future of Canada*, Queen's Univ., Kingston, 1995; D. Turp: *L'Avant-Projet de Loi sur la souveraineté du Québec*, Cowansville, 1995. Sobre els problemes plantejats pel règim jurídic dels pobladors autòctons (o les poblacions aborígens), vegeu N. Lyon: *Aboriginal Peoples and Constitutional Reform in the 90s*, York Univ., 1991.

19. A títol il·lustratiu, i sense pretensions, per tant, d'exhaustivitat, ens serveixen les valoracions que, sobre l'*statu quo*, ofereixen analistes reputats, com P. Boyer: *Hands on Democracy: How Can People Take part in Canada's Renewal*, Toronto, 1993; P. Fafard: *Addressing the Democratic Deficit of Canadian Federalism: Some Lessons for the EC*, Calgary Univ., Kingston, 1994; K. Mc Roberts: *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*, Oxford Univ. Press, 1997.

20. Per a una primera aproximació a la xarxa de problemes que es creuen en aquest àmbit, vegeu A. Buchanan: *Secession: the Morality of Political Divorce. From Fort Sumner and Lithuania to Quebec*, Oxford Univ. Press, 1992; M. Coté i D. Johnson: *If Quebec Goes: the role of Constitutional Politics*, Toronto, 1991; M. Cowell: *Thinking about ROC: Options for Canada without Quebec*, York Univ., 1992.

bles amb el problema quebequès.²¹ Dues dialèctiques diferents es confronten davant aquesta pretensió.

D'una banda, s'insisteix en el fet que l'únic sentit que cal inferir-ne és el de servir de suport a la consecució de privilegis especials per part de la província vindicant. Aquests privilegis serien, d'acord amb aquest primer enfocament doctrinal, difícilment compatibles amb el principi d'igualtat i les opcions essencials sobre les quals originàriament es va basar el pacte confederal.²² De l'altra, s'insisteix en el fet que cap ordre federal no pot funcionar a partir d'una entesa mecànica —i molt menys estàtica— de la lògica confederal, alhora que, es recorda, l'acceptació de la clàusula de la societat diferent no comporta tampoc que es doti amb privilegis específics, sinó que concentra la virtualitat primària en el pla simbòlic i principal.

En aquesta segona línia de raonament, s'han desplegat totes les capacitats de persuasió en el sentit d'assegurar que cap de les projeccions jurídiques del reconeixement pogués lesionar posicions jurídiques prèviament assegurades per la Carta canadenca de drets i llibertats, adoptada per la Legislatura federal el 1982 (art. 1-35 de la Llei constitucional 1982, annex B, part I, en la Llei sobre el Canadà, de 15 d'abril de 1982), o qualsevol altra garantia constitucional ferma. Tot i això, no hi ha cap inconvenient per apreciar fins a quin punt el problema no rau mai en els aspectes jurídics o dogmàtics (el fur), sinó en l'assumpció explícita del fet que la Federació comporta una composició binacional, la línia de fractura més aparent de la qual rau en la llengua.²³

21. La dialèctica confrontacional per la qual s'aprecia el contrast entre les posicions majoritàries en la doctrina federalista, d'accent majoritàriament anglòfon, i les posicions minoritàries, amb accent francòfon, queda exemplificada en les posicions mantingudes, d'una banda, per A. C. Cairns: *Charter vs. Federalism: the Dilemmas of Constitutional Reform*, Mc Gill-Queens, Kingston, 1992; D. Brown: *Canada: the State of Federalism*, Queens, Kingston, 1992; S. A. Scott: «Secession or Reform? Mechanisms and Direction of Constitutional Change in Canada», a autors diversos: *Federalism in Peril: Will Canada Survive?*, Fraser Inst., Vancouver, 1992; mentre que, de l'altra, per H. Beran: «A liberal Theory of Secession», *Political Studies*, 1984, pàg. 21 i seg.; J. Brossard: *L'accession à la souveraineté et le cas du Québec: conditions et modalité politico-juridiques*, Montreal, Univ. Presses, 1976. No obstant això, també és possible trobar posicions simpàtiques amb les pretensions diferencials quebequeses entre els especialistes anglòfons (així, K. Mc Roberts: *Misconceiving Canada...*, *op. cit.*; o J. Webber: *Reimagining Canada...*, *op. cit.*) i viceversa (L. Dion: «Pour sortir de l'impasse constitutionnel», a *Rapport et Avis de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, Québec, 1991). Com passa habitualment, les diferents posicions resulten molt més matisades quan se les contrasta directament amb les seves fonts que quan s'assumeix acríticament la imatge maniquea que, de certs autors o de les seves posicions, n'esgrimeixen els contradictors.

22. Per a una incursió en la perspectiva històrica dels orígens confederacionals del Canadà, vegeu G. H. Wheeler: *Confederation Law of Canada*, Eyre Spotsweel, Londres, 1897; A. H. F. Lefroy: *Canada's Federal System*, Carswell, Toronto, 1913.

23. En una forma aparentment paradoxal, l'adopció d'una carta federal de drets i llibertats (consagrada, com s'ha observat, el 1982, en el marc dels annexos a la Llei sobre el Canadà), en un país amb el prestigi merescut d'observança regular de tots els estàndards democràtics i de drets humans, va ser objecte d'una controvèrsia viva i una resistència aferrissada. La raó és simple: tant l'elit política com la doctrina van entreveure aviat el rerefons centralitzador, laminador de les especialitats jurídiques provincials i uniformitzador d'aquesta Carta. Va semblar que es confirmaven els pitjors pronòstics quan, com hem de veure, a partir d'aquest text el Tribunal Constitucional va declarar inconstitucionals —a *Ford vs. Quebec* (1988)— algunes de les mesures legislatives quebequeses (notòriament, la Llei 101, de 1977) per protegir l'impuls de la recuperació lingüística. La prevenció doctrinal, enfront de l'efecte «centralitzador» de la Carta de drets troba un bon exponent, per exemple, a P. H. Russell:

Aquest reconeixement serviria l'objectiu —molt més que simbòlic— de restablir els equilibris constitutius bàsics a partir del punt i l'hora en què —com sosté la doctrina constitucional quebequesa més representativa— la Constitució federal estipula obligacions desigualment feixugues per a la província francòfona a favor de les anglòfones (especialment, en l'art. 133 de la BNA de 29 de març de 1867, primera consagració constitucional del bilingüisme, que afecta la Federació i la província de Quebec; però no les altres províncies). I ho faria en el sentit d'afirmar la igualtat essencial entre els (pressuposats) «dos pobles fundadors» de la Federació: l'originàriament francès i el de procedència britànica.

D'altra banda, un segon punt de suport per a aquest reconeixement rau en l'observació de les diverses ocasions en què la Constitució federal reconeix ja, *de iure* i *de facto*, tractaments especials, en altres tantes disposicions, per a determinades situacions, com es manifesta en el pla dels drets lingüístics (*ex art. 133 BNA, LC 1867*).

Per damunt de tot això, el cert és que la majoria dels ciutadans canadencs objecten el seu reconeixement precisament sobre el pla de la qüestió de principi. Paradoxalment, la transacció d'una temptativa de concessió sobre això (el reconeixement per mitjà d'una simple resolució parlamentària, la conseqüència de la qual —la consideració de Quebec com una societat amb un caràcter diferent— hauria d'inspirar i informar l'acció dels poders públics, adoptada per la Cambra de Representants —el 29 de novembre de 1995— i el Senat —l'11 de desembre de 1995—, en compliment d'una promesa del primer ministre, el liberal Jean Chrétien, durant la seva campanya en contra del segon referèndum prosoberania al Quebec, celebrat el 30 d'octubre de 1995) no solament no ha calmat els animadors d'aquesta reivindicació, sinó que ha atiat les brases de la seva dimensió simbòlica, no estrictament jurídica.²⁴

«The Political Purposes of the Canadian Charter of Rights and Freedoms», *Canadian Bar Review*, núm. 31, 1983, pàg. 30-35.

Per a una anàlisi especialitzada en la dualitat lingüística canadense, *cf.* J. E. Magriet: *Official Languages of Canada: Perspectives from Law, Policy and the Future*, Van Blais, Quebec, 1995. A l'Estat espanyol, la importància de la fractura lingüística en la comprensió del malestar constitucional quebequès ha estat percebuda clarament per la doctrina, especialment a Catalunya. Vegeu, sobre això, A. Milián i Massana: *Derechos lingüísticos y derecho fundamental a la educación. Un estudio comparado: Italia, Bélgica, Suiza, Canadá y España*, Madrid, 1994 [N. de l'E.: Existeix una versió anterior d'aquest treball publicada en català amb el títol *Drets lingüístics i dret fonamental a l'educació. Un estudi comparat: Itàlia, Bèlgica, Suïssa, el Canadà i Espanya*, Insitut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 1992]; més recentment, C. Chacón Piqueras: «La Carta de Derechos y Libertades canadiense», art. cit. Una exposició sintètica de la difícil convivència de les diverses clàusules lingüístiques (clàusules «universal», «Canadà» i «unitat familiar») presents en l'art. 23 de la LC 1982, a A. Saiz Arnaiz, *op. cit.*, pàg. 72 i seg.

24. En efecte, durant la campanya a favor del no a la sobirania quebequesa durant el segon referèndum (celebrat el 30 d'octubre de 1995, i en el qual el 49,4 % dels votants va apostar pel sí; enfront del 50,6 %, que ho va fer pel no), el *premier* liberal J. Chrétien es va comprometre a adoptar un seguit de mesures que tendissin a satisfer velles aspiracions diferencialistes de la província francòfona: en concret, el dret de vet enfront de noves modificacions de la carta constitucional i la formalització jurídica de l'estatut quebequès com a societat diferent. L'atribució prevista d'un dret de vet es va efectuar, com se sap, mitjançant una llei ordinària (la *Loi concernant les modifications constitutionnelles*, o Llei de vets regionals, de 6 de febrer de 1996), per la qual simplement es limita la iniciativa governamental per a la revisió constitucional de manera que requereix el consentiment previ de Quebec, però també d'Ontàrio, de les províncies de l'oest (quatre, agrupades per a això), de les províncies atlàntiques (unes altres quatre, també) i Colúmbia Britànica. Quant a la definició del caràcter diferent de Quebec, aquest es va dur a terme per mitjà d'una mera resolució parlamentària, sense caràcter

V. Les perspectives de canvi davant l'*statu quo*: les vies constitucionals i extraconstitucionals

1. *La reforma constitucional i les seves dificultats*

Doncs bé, ara, quant al segon front, el de la prossecció del reconeixement formal del (fins ara suposat, però mai no confirmat) dret de Quebec a vetar les modificacions constitucionals lesives per a la seva posició en el si d'una federació a la qual aquesta província entén binacional, les resistències provinents de la ROC (recordeu, «*the Rest of Canada*») no han estat, per descomptat, menors.

La reivindicació del vet concerneix, com se sap, sobretot l'eventual creació de noves províncies (de forma rigorosa, la conversió en províncies dels territoris autònoms del Yukon i del nord-oest, d'acord amb les previsions de l'art. 146 BNA 1867).

Però, de fet, la neutralització d'aquesta inveterada pretensió s'ha obert pas essencialment a través de la seva extensió universal a totes les províncies (hipòtesi sobre la qual van treballar el acord de Lake Meech i Charlottetown), finalment meritada en un arranjamnt infraconstitucional pel qual, després dels fracassos successius recollits en les rondes abans al·ludides, i mitjançant l'instrument d'una llei federal específica (*Loi concernant les modifications constitutionnelles*, més coneguda com Llei de vets regionals, adoptada finalment per la Cambra del Comuns, el 13 de gener de 1996, i pel Senat el 6 de febrer de 1996, data aquesta darrera de la seva entrada en vigor), s'ha acordat un repartiment d'oportunitats de vet entre quatre actors constitucionals; dos de compostos per grups heteròclits de províncies: d'una banda, i a parts iguals, les dues províncies més poblades i extenses (Ontario i Quebec mateix); d'una altra, les anomenades províncies atlàntiques (Nou Brunsvic, Nova Escòcia, illa del Príncep Eduard i Terranova); de l'altra, les denominades províncies de l'oest (Alberta, Manitoba, Saskatchewan i Colúmbia Britànica), amb l'addició que en aquest últim cas el vet pot ser exercit en representació d'un tant per cent determinat de la població censada (el 50 % de les províncies de l'oest), cosa que, a la pràctica, implica concedir un inconfessat dret uniprovincial de vet a la més poblada d'aquestes: Alberta.²⁵

2. *Les contradiccions interprovíncials*

Pel que fa a la reordenació competencial entre l'Estat (la Federació) i les províncies, la discussió pivota sobre la formalització d'una asimetria que, fins ara (tal com han mostrat les investigacions més afinades), és més un *desideratum* que un *datum* o una aposta constitucional expressa.

vinculant (i contra la qual, per tant, va votar el *Bloc Québécois*), adoptada l'11 de desembre de 1995, i per la qual es pretén que la Federació inspirarà la seva legislació positiva en el futur.

25. Sobre la problemàtica qüestió del vet quebequès reivindicat, vegeu A. Sáiz Arnáiz: *Estado federal...*, *op. cit.*, pàg. 85-92. Cal advertir, però, que aquí ens trobem davant una qüestió tècnicament resolta. Primer, per les innovacions encara recents que s'han produït en dret positiu (la Llei, de rang per tant infraconstitucional, de majories regionals és d'una data tan recent com el febrer de 1996); en segon lloc, perquè persisteix certa discussió sobre l'abast i la plasmació positiva dels acords subconstitucionals o paraconstitucionals fins ara convinguts al Parlament federal.

És clar que la readequació dels poders de despesa de la Federació i els poders fiscals de les províncies (en coordinació amb els de la Federació) ocupa un lloc primordial en la determinació d'aquesta agenda d'asimetries *in fieri* futura. Però no exhaureix el debat. Les competències reclamades en matèria de desenvolupament regional, en recursos naturals, i, sobretot, en immigració (una àrea en la qual, actualment, coexisteixen delicadament competències provincials i federals, amb prevalença d'aquesta última) i en les relacions internacionals relacionades amb la pesca, l'explotació dels recursos costaners i la immigració, han enfrontat reiteradament Quebec amb Ottawa aquests últims anys.

Fins ara, cap d'aquestes reivindicacions ha aconseguit fer-se lloc en les negociacions bilaterals. Tanmateix, les coordinades en les quals es desenvolupa el debat federal permeten entreveure nous horitzons a mitjà termini. D'una banda, efectivament, el Govern federal ha començat a limitar progressivament, de forma convinguda amb les províncies, però apuntant una tendència difícilment reversible, les transferències financeres que tradicionalment ha imputat a la manifestació del seu poder de despesa (*pouvoir de dépenser, spending power*).

Aquesta és, evidentment, una expressió —una més— de la cèlebre crisi fiscal i pressupostària que afecta la majoria d'economies dels països desenvolupats. Però, alhora, d'altra banda, s'ha posat de manifest que la globalització de l'economia, accelerada al Canadà per la conclusió del NAFTA, força progressivament una reconcepció de les relacions competencials, en matèria d'ordenació de l'economia i el comerç, entre la Federació i les províncies. Des del punt de vista jurídic, podrien esdevenir-se noves tècniques de delegació o «recentralització» de competències en un futur pròxim: ara bé, resulta perfectament previsible la resistència que les províncies menys riques interposaran davant qualsevol tendència a la disminució del paper «compensador» (*equalizer/péréquateur*, part III LC 1982, art. 36), redistributiu i garant de la solidaritat que solament la Federació es troba en condicions d'assegurar. Per la seva banda, aquesta preocupació solament pot incrementar-se si es constata que, en rigor, la possibilitat de procedir a una limitació del poder federal de despesa no exigiria recórrer a una modificació constitucional formal (n'hi hauria prou amb una pràctica de reorientació pressupostària), encara que la prohibició de les polítiques de despesa federal seguides fins ara sí que exigiria, lògicament, una operació de reforma constitucional expressa.²⁶

3. *El problema constitucional de la conformació de la voluntat dels òrgans federals*

Ens queda revisar l'estat de la discussió sobre la participació de Quebec en els òrgans de la Federació —especialment, en la composició del Tribunal Suprem²⁷ i

26. A aquest delicat aspecte de l'al·legat «diferencialisme» quebequès (i en d'altres de col·laterals, com els drets d'*opting out/retrait* i les compensacions federals) dedica A. Saiz Arnaiz un excel·lent capítol de la seva monografia citada diverses vegades. La tesi d'aquest analista descansa en la percepció d'una «actitud autonomista de la província francòfona» en matèria tributària i financera, les bases constitucionals de la qual són, però, compartides indistintament per la resta de províncies de la Federació. *Cfr. op. cit.*, pàg. 103-128.

27. Un cop més, crida l'atenció del comparatista el sistema de designació dels membres de la judicatura en un ordenament constitucional prestigiós —per la seva militància, des dels seus orígens,

del Senat—,²⁸ com també la seva afectació d'acord amb l'actual règim jurídic de determinades polítiques federals (la protecció dels pobles autòctons o aborígens del Canadà).

D'una manera molt especial, s'ha d'atribuir un relleu específic a la reforma del Senat.²⁹ Aquest és un dels punts en què la comparació amb l'Estat espanyol adquireix més sentit. Efectivament, tant el Canadà com Espanya militen en aquest reduït —però, a molts efectes, selecte— club de països vigorosament descentralitzats, caracteritzats per una intensa i extensa distribució de poders i competències entre un centre o sistema d'òrgans i institucions generals i diversos subsistemes territorials, components del tot. Sigui sota una denominació expressament federal, sigui sota una altra fórmula (per raons que, en el nostre cas, podríem sintetitzar com d'ordre sociohistòric), el cert és que l'un i l'altre país fracassen relativament en incorporar en una seu organitzativa adequada la participació dels ens components del tot en la formació de la seva voluntat.³⁰

Aquesta seu, com se sap, és precisament, en dret comparat, el Senat entès com a cambra de representació dels territoris. Ni a l'Estat espanyol ni al Canadà, no obstant això, aquesta funcionalitat no resulta transparent ni pacífica. Ans al contrari, des de ja fa bastants anys té lloc una agitada discussió amb expressions

en el quadre d'honor del constitucionalisme liberal— com és el del Canadà. Per començar, el Canadà representa una anomalia en el quadre comparatiu dels estats federals, ja que s'estructura sobre un poder judicial bàsicament unitari —sota autoritat federal—, els integrants del qual són designats per l'executiu federal (el governador general, a proposta del primer ministre: seccions 101, 96 i 97 BNA 1897, *Federal Courts Act*, 1985) entre juristes que reuneixen determinats requisits. Com a desenvolupament de la secció 92.14 BNA 1867, les províncies han establert *Superior Courts*, regides per lleis adoptades per les legislatures provincials, encara que l'entitat del seu significat en el sistema judicial canadenc amb prou feines desdibuixa el caràcter essencialment unitari del seu edifici jurisdiccional.

Al Tribunal Suprem (regit per la *Supreme Court Act*, 1985) impera una regla pràctica (des de la «repatriació» d'aquesta jurisdicció com la superior en tots els ordres per al Canadà, efectuada mitjançant la supressió del recurs davant el *Privy Council* de Sa Majestat britànica, adoptada el 1949) per la qual tres dels seus nou membres han de ser designats entre advocats adscrits al *Barreau du Québec*, per tal de preservar la dualitat jurídica (*civil law* i *common law*) del sistema canadenc. De fet, opera també una alternança en la seva presidència (*Chief Justice*) entre els *justices* anglofons i francòfons, com, per la seva banda, opera igualment en quasi totes les institucions rellevants de la Federació (*governor* i *prime minister* inclosos). El debat constitucional canadenc inclou, també aquí, la discussió sobre la quota quebequesa i la modalitat per a la formalització d'aquesta assignació de llocs al Tribunal Suprem.

28. Cfr. A. Sáiz Arnáiz: *Estado federal...*, op. cit., pàg. 129-137.

29. En la literatura canadenc a és igualment habitual protestar els defectes de la legitimació d'origen d'una segona cambra que, malgrat la seva caracterització colegislativa, integra 104 membres la representació dels quals no és electiva, sinó atribuïda, per designació política, per part de l'executiu. Sobre les perspectives i propostes de reforma, es pot consultar R. Jarda: *Re-balancing the Federation through the Senate Reform. Another Look at the Bundesrat*, York Univ. Press, 1992; J. Woehrling: «Les enjeux de la réforme du Sénat canadien», RGD, núm. 23, 1992, pàg. 81-107. En castellà, vegeu E. Alberti: «El Senado canadiense», a diversos autors: *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996.

30. Una exposició més extensa de la utilitat d'emprendre una anàlisi comparativa entre les experiències canadenc a i espanyola es pot trobar a J. F. López Aguilar: *Estado autonómico y hechos diferenciales* (en premsa), 1997. Per a una visió diacrònica dels problemes plantejats per la redistribució territorial del poder a partir de, i no d'acord amb el que ordena, la Constitució, es poden seguir els *Informes sobre Comunidades Autónomas* de la Fundació Pi i Sunyer i l'Institut d'Estudis Autonòmics, sota la direcció d'E. Aja (des del 1989 al 1996, hi ha una edició anual en dos volums).

polítiques i doctrinals de calat profund, la desembocadura pràctica del qual no hauria de ser cap altra, al seu dia, que una reforma constitucional amb aquest objecte.

Doncs bé, igual que a l'Estat espanyol, també en aquest punt es concilien al Canadà plantejaments polítics que, acompassats amb els seus correlatius transumptes doctrinals, no solament resulten inconciliables amb d'altres de concurrents sinó que, en xocar-hi, es neutralitzen recíprocament i bloquegen, *ex* negatiu, qualsevol expectativa seriosa de variació sobre l'*statu quo* en seu constitucional de la segona cambra.³¹

D'una banda, efectivament, les províncies de l'oest s'han caracteritzat per una defensa aferrissada d'un «senat triple E» (*equal, elected, effective*: és a dir, tot el contrari del que ara defineix el Senat canadenc), els supòsits polítics del qual no poden de cap manera ser compartits per Quebec: un Senat investit de poders substantius, electe directament, però representatiu, amb un nombre igual de membres, de la població de totes les províncies). De l'altra, l'interès en última instància estratègic de la província francòfona tendeix a l'enfortiment de la seva posició relativa al repartiment de poder intrainstitucional, des de la constatació de la seva pèrdua de pes demogràfic (i, consegüentment, de presència a la cambra, que ja es regeix per un criteri de proporcionalitat respecte de la població) i de la congruència amb la tesi de partida que les institucions centrals o federals han de retre compte en tot cas de l'al·legat caràcter binacional o pactista, entre els dos grans actors constitucionals que encarnen les nacions fundadores, a què s'ha al·ludit.³²

En la recerca de fonament en el principi democràtic, Quebec sosté, a més, que la igualtat de representació provincial arrossegaria implicacions difícilment tolerables. Per indicar-ne la més notable, les sis províncies menys poblades obtindrien en conjunt el 60 % dels vots en una segona cambra sensiblement reforçada, tot i que representen solament el 17,4 % de la població canadencs. Uns altres arguments molt més discutibles (inviabilitat d'una lògica electiva comuna a totes dues cambres; inconveniència de reproduir la dinàmica partidària, que ja governa la Cambra de Representants, al Senat; dificultat de conciliar els principis de la responsabilitat política d'un gabinet fiduciari de confiança de la cambra amb la natura igualment electiva d'un Senat colegiatu, etc.) concorren en la desconfiança amb què,

31. Com coneixen de sobres els comparatistes, l'anomalia distintiva del Senat federal canadenc rau en la seva concepció com a cambra no electiva, sinó designada, íntegrament, a partir de criteris polítics, fins al seu total actual de 112 membres, pel governador general a proposta del primer ministre federal (secc. 24 i 26 BNA 1897).

Per la seva banda, la literatura produïda per la ciència constitucional espanyola sobre la conveniència d'emprendre la reforma del Senat per convertir-lo en el que ja es denomina, com a falca cada cop més allunyada d'un significat unívoc i precís, «una veritable cambra de representació territorial» (d'acord amb el que J. J. Solozábal va anomenar «clàusula definitòria» de l'art. 69.1 CE, a «Acerca de la eficacia jurídica de las cláusulas definitórias constitucionales», REDC, núm. 15, 1985), és, ara, abundantíssima. Per a tots, val la pena consultar tres treballs col·lectius: diversos autors: *La reforma del Senado*, CEC, Madrid, 1995; *Ante el futuro del Senado*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1996; i *El Senado, Cámara de representación territorial*, IV Jornades de l'AELP, Tecnos, Madrid, 1996.

32. Vegeu, sobre aquest punt, J. Woehrling: «Les enjeux de la réforme du Sénat canadien», *Revue Général de Droit*, núm. 23, 1992, Ottawa, pàg. 81-107. Des d'una altra perspectiva, *cf.* J. Webber: «Constitutional Theme», a *Reimagining Canada...*, *op. cit.*, pàg. 75-90.

sobre aquest punt en particular, Quebec objecta a un plantejament constitucional que guanya adeptes en altres províncies de la Federació, de forma aparentment consistent amb la justificació funcional de les segones cambres en estats complexos.

Quant a l'afectació de Quebec pel reconeixement, tant en l'àmbit constitucional (especialment l'art. 35, part II, de la Llei constitucional de 1982) com infraconstitucional, dels drets dels pobles autòctons del Canadà, la qüestió adopta aquí un caire de complexitat desconegut en altres plans, tant per la singularitat de les institucions implicades (ni la problemàtica dels indis *inuit* i *nunavuk* té cap similitud amb els federalismes d'aquest costat de l'Atlàntic, ni la «fidúcia» de la qual enfront d'ells respon el Govern federal és una noció jurídica exportable o transportable als nostres conceptes), perquè, en última instància, aquesta afectació apareix revestida per una dimensió exterior (la projecció sobre Quebec de les obligacions fiduciàries federals i l'assegurament dels seus drets) i una dimensió interior (com instrumentar una separació de la Federació observant els drets d'una minoria que exhibeix, de manera sostinguda, una clara voluntat de «mantenir-se canadenc» i resistir activament la pulsio secessionista.³³

33. Pot obtenir-se una primera aproximació a aquest problema —les referències normatives del qual descansen en la secció 91.24 BNA 1867, secció 25 de la Carta canadenc de drets i llibertats i seccions 35 i 35.1 de la LC 1982— a J. Woehrling: «Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec», *Revue Québécoise de Droit International*, núm. 7, 1991-1992, pàg. 12-41. Vegeu també D. Sanders: «If Quebec Secedes from Canada, Can the Cree Secede from Quebec?», *Univ. Columbia Review*, vol. 19, 1995, pàg. 143 i seg. Molt interessant resulta, per diverses raons, la consulta del *Final Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Ottawa, 1995, el volum I del qual (*International Dimensions*), pàg. 41-62, conté S. J. Anaya, R. Falk i D. Pharand: «Canada's Fiduciary Obligation to Aboriginal Peoples in the Context of Accession to Sovereignty by Quebec»; i el volum II del qual (*Domestic Dimensions*), pàg. 62-69, conté R. Dupuis i K. Mc Neil: «Canada's Fiduciary Obligation to Aboriginal Peoples in the Context of Accession to Sovereignty by Quebec».

Un problema diferent és, tanmateix, la intensa polèmica doctrinal centrada en la interpretació i l'abast normatiu que és possible deduir del text literal de l'art. 35 LC 82 (receptor d'uns inespecífics «drets ancestrals» i d'«autogovern» dels pobladors autòctons, fonamentat en el seu antecedent: l'art. 91.24 BNA 1867, sobre la definició del qual, per cert, es va instituir al seu dia la *Royal Commission on Aboriginal Peoples. Partners in Confederation, Aboriginal Peoples, Self-Government and the Constitution, Interim Report*, agost de 1993), el paràgraf I del qual confereix als pobles aborígens el dret a «ser consultats» en les modificacions constitucionals que els afectin —incloses les derivades de tractats: són els «*Land Treaty Rights*»—, tot i que algunes veus han volgut deduir d'aquesta previsió, aparentment procedimental-formal, la garantia institucional d'un «poder obstatiu», dit per mirjà d'una expressió familiar al constitucionalista europeu continental. Sobre això, J. Webber, *art. cit.*, pàg. 292-293.

Quant a l'amenaçadora aposta «particionista» de la minoria anglòfona quebequesa davant l'escenari hipotètic de la secessió d'aquesta província després d'un tercer referèndum, com també sobre els problemes constitucionals plantejats pels grups d'aborígens i pobladors autòctons amb els quals la Federació s'ha vinculat a través d'un pacte fiduciari, es poden consultar alhora les beligerants al·legacions jurídiques presentades pel lletrat Guy Bertrand en el *Reference Case Re Secession of Quebec from Canada*, interposat, en seu consultiva davant la jurisdicció del Tribunal Suprem del Canadà (1996 CSCR, núm. 421, QL), en bona part reproducció de la seva acció declaratòria particular, interposada sobre un objecte anàleg, en el cas *Bertrand vs. Quebec, cit.*

VI. El problema instrumental: «Which way to the front?» (la selecció de la fórmula d'esmena constitucional)

1. L'escenari

Si podem afirmar que, en efecte, és bàsicament entorn d'aquestes quatre qüestions, que ha girat fins ara la contraposició de plantejaments doctrinals sobre la redefinició de Quebec en el complex de la Federació canadense, cal recuperar gairebé immediatament la percepció clara d'una contraposició notòriament empitjorada pel que fa a un aspecte que, tot i que instrumental, per la seva natura i seu constitucional, no resulta de cap manera menys rellevant a l'hora de comprendre la paradoxal situació en la qual es troba el persistent debat i, alhora, bloqueig de les perspectives per modificar-lo, sigui quina sigui aquesta o el sentit en el qual camini.

Es tracta, com anunciàvem, de la selecció de la via constitucional de reforma a la qual caldria apel·lar per poder apuntar cap a un objectiu o altre.

El punt de partida és conegut per la nostra doctrina: la BNA de 1867 no preveia cap referència a l'estipulació de procediments expressos de reforma constitucional. Potser com a hiperreacció, la Llei constitucional de 1982 ha mesclat en la part V un munt (fins a cinc grups, amb variacions i modulacions importants en cada un d'aquests) de procediments diferents, malgrat que difícilment susceptibles de joc polític i pràctic; resulten més aviat difícilment operatius, si més no des de la perspectiva d'una optimització potencial de les seves possibilitats teòriques. Analitzarem d'on procedeixen aquestes dificultats i com afecten l'actualització del debat constitucional que ens ocupa.

Cal que tot seguit procedim a examinar les que s'han denominat «estratègies politicoconstitucionals» per ser desplegadas després del fracàs del segon referèndum per la sobirania i l'anunci successiu d'una tercera (potser decisiva, en un o l'altre sentit, tot i que de moment encara s'ha de veure) convocatòria per part d'un Govern quebequés cada cop més escorat cap al secessionisme radical.³⁴ Un cop revisades les estratègies agrupades en les anomenades «opcions» o «plans» A, B (i, eventualment, C, en bona mesura síntesi dels anteriors), prosseguirem amb l'anàlisi de la peripècia jurídica (jurisdiccional davant el Tribunal Suprem) i doctrinal que acompanya la, fins ara, més radical de les hipòtesis en joc: la declaració unilateral d'independència.³⁵

34. Les estratègies postreferendàries han estat objecte d'intel·ligents anàlisis prospectives per part de la millor doctrina quebequesa: J. Woehrling: «L'évolution constitutionnelle au Canada depuis le référendum de 1995 sur la souveraineté du Québec», a *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts*, 1997.

35. Aquest i no cap altre és el problema afrontat en l'incisiu estudi de J. Webber: «The Legality of a Unilateral Declaration of Independence under Canadian Law», *McGill Law Journal*, vol. 42, núm. 2, 1997, pàg. 281-319. Amb caràcter general, cfr. també R. L. Watts: «The Survival or Disintegration of Federations», a R. M. Burns (ed.): *One Country or Two?*, McGill Univ., Montreal, 1971; R. A. Young: «How do Peaceful Secessions Happen?», *Revue Canadienne de Science Politique*, vol. 27, núm. 4, pàg. 773 i seg.

2. La difícil coexistència i la tensió entre el principi d'igualtat i l'estructura federal

a) El debat polític entorn de la igualtat en un ordre federal

La primera qüestió que convé repassar, per penetrar en l'espessa jungla de referències polítiques i doctrinals actualment sotmeses a consideració, consisteix, probablement, en la difícil coexistència dels principis bàsics de tota construcció federal —*ex pluribus unum*: així ho expressen les tres paraules que inclou la llegenda oficialitzada a l'escut dels EUA— amb els principis derivats de la natura constitucional del valor de la igualtat (igualtat de drets de tots els ciutadans en la llei, davant la llei i en l'aplicació de la llei; igualtat de drets dels estats membres i en la definició de la seva posició jurídica davant la Federació o el tot; lliure circulació de persones, béns i serveis; proscripció de qualsevol tipus de discriminació o obstacles d'«efecte equivalent»³⁶).

Perquè, efectivament, cal plantejar-se encara si la Federació canadenca arrenca de l'assumpció d'una igualtat essencial entre les entitats preexistents que haurien de confluïr-hi, amb la qual cosa s'hauria de deduir una paritat de Quebec i la resta de províncies o, per contra, si resulta d'un acord d'ordre previ entre dues nacionalitats, dues nacions que es reconeixen com a subjectes constituents: una nació francòfona enfront d'una nació anglòfona en la qual es fondrien les nou províncies restants enfront de la província-problema.

No és difícil percebre que la pràctica totalitat dels plantejaments polítics propugnats des de Quebec arrenquen d'una intel·lecció de la Federació molt més pròxima a la segona tesi que a la primera. Això és, evidentment, així en l'esperit del primer cicle de govern sobiranista —sota la direcció de René Lévesque, primer ministre quebequès que, el 20 de maig de 1980, va convocar el primer referèndum per la sobirania—, però també en l'esperit dels governs liberals que, des de mitjan dels anys vuitanta, sota la direcció del federalista Robert Bourassa, van intentar reconduir la situació així activada amb la mediació d'una agenda en la qual trobaven lloc demandes fins aleshores esgrimides, pràcticament en solitari, pels nacionalistes.

En concret, el programa del Govern de R. Bourassa —projectat, a partir del 1987, en la definició de les posicions quebequeses en els *arrangements* fracassats de Lake Meech i Charlottetown, i des d'aleshores objecte d'una perceptible patina d'impopularitat a la ROC— establia a partir d'aleshores les bases de tota negociació amb el «Canadà anglòfon», sobre els cinc punts següents: 1. El reconeixement de Quebec com a «societat diferent»; 2. L'atribució al Quebec de competències diferencials en matèria d'immigració (un aspecte d'importància estratègica de cara a assegurar la identitat quebequesa i la presència del francès en la seva societat «diferent»); 3. La participació del Govern quebequès en la designació de tres jutges (d'un total de nou) del Tribunal Suprem del Canadà; 4. La limitació del poder de despesa federal; 5. El reconeixement d'un dret de vet diferencial a favor de Quebec sobre determinades reformes dutes a terme en les institucions federals i també en la creació de noves províncies.

36. Per a una perspectiva actualitzada dels federalismes, vegeu M. Croisat: *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, París, 1995. Per a una visió del cas canadenc en perspectiva comparada, es pot consultar D. Brown: *Canada: the State of Federalism*, Queen's Univ. Kingston, 1992; D. J. Elazar (ed.): *Federalism and Way to Peace*. Inst. of InterGovernmental Relations, Kingston, Ontario, 1994.

És prou coneguda per la nostra doctrina la complexa seqüència que encadena els fracassos de Lake Meech (1987-1990) i Charlottetown (26 d'octubre de 1992), amb el bloqueig consegüent de tots els esforços de Quebec per afirmar, per mitjà de l'anunciada taula reivindicativa, un estatut diferencial. Menys coneguda és, però, la relació entre aquesta seqüència i la contrareacció que, sociològicament i políticament (amb les inevitables conseqüències en el pla del dret: bloqueig de qualsevol perspectiva de reforma de la Constitució de cert abast sobre els temes crucials), es decanta amb nitidesa creixent i ampliada a les províncies anglòfones: I com que, al cap i a la fi, aquesta dinàmica creuada pels bloquejos recíprocs sembla haver determinat la radicalització de les posicions nacionalistes quebequeses, ja avançats els anys noranta, sota el lideratge, primer, de Jacques Parizeau (que dimitiria el gener de 1996, després del fracàs, bé que per un marge molt estret, del segon referèndum, de 30 d'octubre de 1995) i, després, de l'exliberal convers al sobiranisme radical, l'actual primer ministre quebequès Lucien Bouchard (fins al punt d'haver convertit el *Bloc Québécois* en principal grup polític d'oposició a Ottawa entre el 1993 i el 1997, després de la derrota del Partit Conservador Progressista de Kim Campbell en les eleccions federals, que van tornar al poder el Partit Liberal).³⁷

De fet, no han faltat arguments en la millor doctrina per concloure, després d'un repàs complet de la situació, que en rigor el que caracteritzaria —*rectius*, caracteritza— la posició o «estatut particular» de Quebec —aquesta vegada, no desitjat— no és res més que el desavantatge d'una subjecció més estricta a l'observança dels drets de les minories lingüístiques, en tot cas més forta que la que, de forma recíproca, constreny les altres províncies (naturalment, les anglòfones) a respectar els drets de les minories francòfones en els ordenaments respectius.³⁸

b) La discutida paritat i igualtat de les províncies

Són diversos els plans en els quals es posa en relleu la vivacitat de la dialèctica a propòsit de la desigualtat tendencial de les províncies canadenques. Vegem-ho sucintament.

a) El primer i, potser, el més important, és el de la representació de les províncies al Senat.³⁹ Doncs bé, en vista de la ingent literatura doctrinal consumida en

37. Les eleccions federals dutes a terme el 2 de juny de 1997 han finalitzat amb l'anomalia —d'altra banda causada pel sistema electoral— que implicava la conversió d'un partit nacional-perifèric (el *Bloc Québécois*, sota la direcció de J. Brassard, subrogat del *Parti Québécois*, actualment majoritari a l'Assemblea Nacional d'aquesta província) en l'*Official Opposition* a la Cambra dels Comuns a Ottawa: el *Bloc* (44 escons) ha cedit aquest lloc al *Reform Party* de Preston Manning (60 escons), que segueix la majoria (155 escons, sobre un total de 301), en mans del *Liberal Party*.

38. En efecte, sobre això es pot seguir el minuciós (i no exempt d'accent provocador) examen subscrit per J. Woehrling a «Le principe d'égalité, les système fédéral canadien et le caractère distinct du Québec», a P. Patenaude (dir.): *Québec-Communauté Française de Belgique. Autonomie et spécificité dans le cadre d'un système fédéral*, Wilson & Lefleur, Montreal, pàg. 119 i seg. A conclusions anàlogues arriba, en la doctrina espanyola, l'estudi d'A. Saiz Arnaiz, *op. cit.*, pàg. 71 i seg.

39. Actualment, les dues províncies més poblades —Ontario i Quebec— gaudeixen d'una representació paritària —26 escons cada una a la segona cambra— que representa el 50 % del Senat (les províncies de l'Atlàntic i de l'oest integren, a l'efecte de la designació de senadors —ja que el Senat federal canadenc no és una cambra electiva— pel governador general, sota el consell del primer ministre, dues altres «divisions»). La segona cambra es completa —fins al total actual, de 112— mitjançant uns altres vuit senadors designats el 1990 pel fins aleshores primer ministre federal Brian

aquest objecte, resulta difícil esquivar la improbable conclusió de cap reforma constitucional canadenca que pogués conduir a l'establiment en aquest país d'una segona cambra de configuració prototípicament federal. Els exemples recurrents dels EUA i Austràlia (les segones cambres dels quals s'integren paritàriament per un nombre igual de senadors per Estat federat) no es veuen amb bons ulls des de la doctrina canadenca, en bona part persuadida de la impossibilitat de conjugar un paper parlamentari no subordinat o simbòlic amb el principi d'igualtat de la participació de les parts en la formació de la voluntat del tot.⁴⁰

b) El segon pot ser la participació en les vies de modificació de la Constitució. Prescindint d'altres matisos, el cert és que la posició de Quebec s'ha caracteritzat per la reclamació d'un dret de vet que, des del seu punt de vista, equipararia el Canadà francòfon amb el que, indirectament, gaudeix el Canadà anglòfon (l'altra nació que compon el pacte confederal, des del seu punt de vista). Però aquest objectiu tampoc no sembla que camini, fins ara, en cap direcció ni que tingui viabilitat.

c) En tercer lloc, el reconeixement del caràcter diferent de la societat quebequesa s'erigeix com un obsessiu objecte de desig per a aquesta. La doctrina quebequesa s'ha esforçat a dissuadir l'opinió especialitzada dels riscos al·legats de la proclamació de la diferencialitat, sobre la base no solament de l'observança quebequesa dels drets reconeguts en la Carta canadenca de drets i llibertats (art. 23) i en la mateixa BNA 1867 (art. 133), sinó també de la defensa de la filosofia política i constitucional de les més controvertides innovacions legislatives de l'etapa nacionalista (en particular, la cèlebre Llei 101 de Quebec, la *Charte de la langue française* adoptada el 1977, i les vicissituds de la qual —inclòs l'exercici constitucionalment i políticament controvertit de la peculiar clàusula *override/ non obstant* previnguda en els art. 1 i 33 LC 1982, que tendeix a possibilitar la inaplicabilitat temporal, per cinc anys, d'alguns drets constitucionals (els expressats en els art. 2 i del 7 al 15 de la LC 1982), si així ho decideix un parlament o legislatura provincial, després que s'haguessin produït alguns pronunciaments jurisdiccionals del Tribunal Suprem no menys polèmics—⁴¹ han estat descrites amb detall i encert per analistes espanyols qualificats).⁴²

Mulroney, el qual es va valer d'una clàusula constitucional específica en desús per saltar-se així el bloqueig parlamentari que amenaçava de transformar-se en una crisi política entorn del *Goods and Services Tax*.

40. Sobre el model australià, es pot consultar P. H. Lane: *An Introduction to the Australian Constitution*, Law Book Co., Sidney, 1974; G. Winterton: *Monarchy to Republic: Australian Republican Government*, Oxford, Univ. Press, Melbourne, 1994.

41. Notòriament, el cas *Ford vs. Québec* (A. G.), 1988, 54 DRL 4a ed., 2 S. Cr. R., 712, com veurem *infra*.

42. La seqüència descrita per les mesures i contramesures adoptades pel Govern quebequès per compensar la pèrdua de terreny del francès representa, amb tota probabilitat, una de les més interessants i controvertides per al comparatista. En concret, la política lingüística conduïda per les autoritats provincials quebequeses a començament dels anys setanta es proposava complir dos objectius: un, forçar un millor coneixement del francès per part dels immigrants, l'altre, convertir aquesta llengua en la vehicular i normal de totes les relacions en l'àmbit territorial del Canadà francòfon. Així, primer el Govern liberal de R. Bourassa (sota el qual es va adoptar la *Loi sur la langue officielle*, o Llei 22) i després el nacionalista de R. Lévesque (sota el qual es va adoptar la polèmica Llei 101) van fer de la recuperació lingüística un element crucial del creixement econòmic i polític quebequès. Però la repatriació i adopció de la Carta federal de drets i llibertats (annex B, LC 1982) van imposar dificultats

c) Igualtat de les províncies i drets de les minories

També, consecutivament, els drets de les minories i el desenvolupament legislatiu dels estatuts normatius de les llengües oficials es presten a un examen crític des de la perspectiva de la conjugació del principi d'igualtat i l'estructura federal. D'acord amb la millor doctrina quebequesa, l'aplicació convinguda dels art. 93 i 133 de la BNA 1867 hauria contribuït a conformar un «panorama fortament desequilibrat» en perjudici de la província francòfona. Segons l'expressió més extrema —per assertiva— d'aquesta tesi, «Quebec ha respectat escrupolosament les seves obligacions constitucionals respecte de la minoria anglòfona, en combinació amb un règim privilegiat en matèria d'ensenyament».

Però és important subratllar com, pel que fa a la regulació de la llengua en l'educació, la LC 1982 (art. 23.1.a i 59) ha pogut establir una falsa simetria, per tal com projecta regles jurídiques iguals sobre realitats factiques profundament diferents, i contradiu així una de les dimensions avui estimades com a inescindibles de la configuració del principi d'igualtat: el deure de corregir les desigualtats factiques per mitjà de l'aplicació de patrons normatius fonamentada, raonable i legítimament desiguals. Dit de forma exemplar, mentre els anglòfons han gaudit llargament d'un règim privilegiat, els francòfons de Quebec tenen encara avui necessitats de polítiques actives de recuperació.⁴³

sobrevingudes —d'altra banda, sota la mirada atenta de bona part de la doctrina i la classe política quebequesa— al marc normatiu de normalització del francès articulada a través de les disposicions citades.

És en aquest marc sobrevingut on cal emmarcar les sentències del Tribunal Suprem del Canadà *Blaisie vs. P. G. Québec*, 1978, S. C. 37; *Alliance des Professeurs c. P. G. Québec* (1985, S. C. 1272). *Acadian Society vs. Board of Parents*, 1986, 1 S. C., 549 i, sobretot, *Ford vs. P. G. Québec* (1988, 2 S. C., 712). En aquesta última Sentència, el Tribunal va declarar incompatible amb la Constitució (la llibertat d'expressió de l'art. 2 i els drets lingüístics de l'art. 23 LC 1982, annex B de la Llei sobre el Canadà) els discutits preceptes de la Llei 101 que regulaven imperativament l'ús del francès en les relacions mercantils i en la publicitat comercial, fins i tot dins els establiments comercials.

En resposta a aquesta Sentència *Ford*, el Parlament quebequés va aprovar la Llei 178 (1988). D'acord amb aquesta, es renovava l'obligatorietat del francès (matisada ara per la seva preeminència respecte a l'anglès) en la publicitat comercial, fent ús de l'aplicació pràctica de la clàusula *non obstant* de l'art. 33 LC 1982. Aquesta mesura proporcionava així un lapse vital de cinc anys a l'assertiva política lingüística. En rigor, ja abans l'Assemblea Nacional havia aprovat, en previsió de l'impacte de la LC 1982 (contra la qual, no ho oblidem, havia pres posició Quebec, trencant així el consens i el somni del caràcter pactista i binacional de la Constitució canadenca), la Llei 62 (1982), per la qual s'introduïa una clàusula *omnibus* a totes les lleis quebequeses per la qual es feia valer l'excepció de l'art. 33 enfront de la legislació federal. El canvi de majoria (el *Parti Québécois* va ser substituït al poder pel *Parti Liberal* de R. Bourassa), el desembre de 1985, va comportar l'abandonament d'aquesta pràctica indiscriminada i la seva substitució per una altra, més selectiva, en la qual s'incardina la *Loi 178* (1988), *modifiant la Loi 101*, encara en vigor actualment.

Cfr., sobre tot això, el capítol que A. Saiz Arnaiz hi dedica en el seu treball *Estado federal y estatuto particular, op. cit.*, pàg. 75 i seg. Sobre la clàusula *override/non obstant*, es pot consultar, *ibidem*, pàg. 79-84. Sobre la seva aplicació en el tractament normatiu del bilingüisme al Quebec, és útil la lectura de J. Woehrling: «La Constitution du Canada, la législation linguistique du Québec et les droits de la minorité angloquébécoise», a diversos autors: *Colloque sur les droits des minorités* (dir.: J. Vanderlinden), Bruylant, 1997. Per a una perspectiva més àmplia de la conformació d'aquesta raresa del dret constitucional canadenc, vegeu R. Romanow, J. Whyte i H. Leeson: *Canada... notwithstanding (The Making of the Constitution 1976-1982)*, Carswell, Toronto, 1983.

43. Vegeu, sobre això, la documentada posada al dia que en fa J. Woehrling a «La Constitution du Canada, la législation linguistique du Québec et les droits de la minorité angloquébécoise», a diversos autors: *Colloque sur les droits des minorités* (dir.: J. Vanderlinden), Bruylant, 1997.

Es conclou amb això que la igualtat constitucional de les províncies —com a argument teòric amb vista a la proscripció del reconeixement de la diferencialitat quebequesa— no s'ha oposat, però, a la inconfessada promoció d'un contradictori i genuí «estatut particular» de la província de Quebec. Aquest «estatut» consistiria justament en una llista complexa d'obligacions lingüístiques més estrictes i inflexibles per a la província francòfona.⁴⁴

3. La resposta institucional a les demandes polítiques

Un cop dit això, cal destacar que hi ha un munt de dispositius de rang constitucional que alimenten una teorització solvent de la compatibilitat de la diferencialitat quebequesa amb l'arrel constitutiva del principi federal. Així, pel que fa a una anàlisi detallada de l'ordenament disposat per la LC 1982 i la BNA 1867,⁴⁵ ha estat possible individualitzar disposicions especials en matèria de religió (art. 93 BNA), llengua (art. 23.1.a i 59 LC 1982), patrimoni juridicocivil (el dret civil codificat salvaguardat, en els art. 92.13 i 94 BNA 1867, enfront d'eventuals pretensions d'uniformització jurídica), cultura (art. 27 LC 1982 i 94 BNA 1867), institucionals (art. 92.14 BNA, pel que fa a la competència en matèria d'administració de justícia i policia) i fins i tot minories racials (en la protecció dels pobles aborígens o autòctons: art. 25 i 35.1 LC 1982⁴⁶ i 91.24 BNA 1867).⁴⁷ I encara més clarament en la LC 1982: repasseu, per exemple, en el sistema establert pels art. 15, 35 i 27, aquest últim de la Carta canadenc de drets i llibertats (norma federal incorporada, en qualitat d'Annex B, integrant de la Llei constitucional de 1982, juntament amb la Llei sobre el Canadà de 15 d'abril de 1982).

Així, la interpretació sostinguda pels tribunals federals i el Suprem del Canadà ha permès nodrir una certa —limitada, però innegable— «jurisprudència de la diferencialitat».⁴⁸ Paral·lelament, també s'ha pogut sostenir una lectura doctrinal d'aquesta particularitat a partir de les diverses polítiques legislatives i públiques promogudes per les províncies en l'exercici de les seves atribucions i també en l'aplicació de les polítiques federals en un marc geogràfic no uniforme, discontinu o, més simplement, desigual. Malgrat, o per damunt, l'espessa xarxa de garanties que tot ordre juridicofonamental associat a la composició territorial del poder proveeix per evitar la irraonable permeabilitat de «discontinuitats jurídiques» o impediments a la lliure circulació de les oportunitats i les situacions juridicosubjectives.

44. Un cop més, entre nosaltres, A. Saiz Arnaiz, *art. cit.*

45. Una altra vegada, entre nosaltres, A. Saiz Arnaiz, *art. cit.*

46. L'art. 35 (part II) de la LC 1982 consagra els «drets existents i ancestrals» dels pobles aborígens/autòctons del Canadà, però no els defineix. Introdueix, això sí, un procediment pel qual conduir les reivindicacions dels representants autòctons enfront dels governs federal i provincials, com també l'audiència d'aquells en les modificacions constitucionals que els afectin.

47. Aquest últim incorpora, certament, una subtil singularitat del dret constitucional canadenc el tractament extens del qual ens portaria molt lluny i la utilitat del qual, a efectes comparatius, apareix, tanmateix, clarament limitada. Permeteu-me remetre'm a J. Woehrling: «Les modifications au Statut constitutionnel et aux frontières du nord canadien à l'aube du XXI siècle», a *Études Canadiennes/Canadian Studies*, núm. 39, 1995, pàg. 27-43.

48. Vegeu E. Mc Whinney: «The Supreme Court of Canada and the Constitutional Division of Powers», a G. A. Beaudoin (ed.): *The Supreme Court of Canada*, Cowansville, 1986.

Però el cert és que si bé el Canadà —en la seva Constitució— resulta hipotèticament compatible i conjugable amb l'observança en dret de la particularitat, la dialèctica política sembla insistentment que s'encarrila cap a altres rumbos. Rumbos, potser, del tancament davant la diferencialitat, l'objecció perseverant de la majoria estructural del Canadà anglòfon enfront de l'ambició nacional del Canadà francòfon. En aquest marc, Quebec s'ha mostrat, fins ara, incapaç d'assegurar la prosperitat jurídica de la seva particularitat.

Podem actualitzar el seguiment d'aquest viu debat per la doctrina espanyola comentant aquí el que probablement pot ser qualificat com l'últim episodi transcendent de la peripècia sobiranista: la *vicenda* que condueix a la convocatòria del segon referèndum (30 d'octubre de 1995), il·luminada per dues decisions politico-legislatives importants, ambdues sota els auspicis i treballs previs d'una comissió especial.

En efecte, aquesta Comissió ha passat a la petita història del serial canadenc sota el nom dels seus ponents: Comissió Belanger-Campeau. Quant als fruits legislatius dels seus treballs, dues lleis: una llei sobre el futur polític i constitucional de Quebec, i una llei sobre la sobirania, preparatòries dels escenaris jurídics posteriors a una eventual (i favorable) opció democràtica en pro de la sobirania.⁴⁹ Com ja se sap, no ha estat així. No va ser favorable el resultat del segon referèndum: el 30 d'octubre de 1995, el 50,6 % dels votants quebequesos van apostar, per un marge cada vegada més estret, per mantenir-se canadencs.

Naturalment, això ha forçat el reverdiment de les tesis alternatives a la secessió conseqüent amb un mandat democràtic: reforma constitucional i teorització jurídica de la secessió extra o praeterconstitucional. Però també el de la imaginació i l'enginyeria doctrinal dels federalistes, sota la forma, com veurem, de les denominades estratègies postreferendàries i plans A, B (i, si escau, C), promoguts obertament pel Govern federal.

Continuarem la nostra actualització del debat canadenc amb una incursió en aquestes manifestacions recents del pensament que ha animat aquest debat. A això dedicarem els capítols següents.

VII. Els cinc procediments per a la reforma constitucional: opcions per refusar i opcions per considerar

De manera que, inevitablement, la qüestió dels procediments de reforma constitucional s'ha situat, en el marc del recent debat constitucional canadenc, en l'epicentre mateix del que, de ben cert, és avui el cercle de preocupacions més recurrent —o obsessiu— entre els especialistes de la canadianística. De fet, des de la seva mera i simple inexistència en la BNA de 1867, s'ha transitat cap a una situació aparentment oposada, en la qual sobreabunden, certament, els instruments formals

49. Les dues iniciatives politicolegislatives aquí comentades poden examinar-se en les seves fonts directes. Cfr. *Avant-Projet de Loi sur la souveraineté du Québec (Avec un message du Premier Ministre J. Parizeau)*, Quebec, 1994; *Projet de Loi sur l'avenir du Québec (Incluant la déclaration de souveraineté et l'entente du 12 juin 1995)*, Quebec, 1995; publicacions del Govern de Quebec.

de reforma... tot i que no les expectatives que per aquests camins es pugui arribar gaire lluny.⁵⁰

La situació, el 1867, combinava dos trets distintius de l'ordre fonamental del qual es dotava el *Dominion* del Canadà: d'una banda, la seva dependència, a l'efecte de la seva reforma en els aspectes essencials, del Parlament britànic; de l'altra, la seva subjecció al principi de sobirania parlamentària i la consegüent flexibilitat constitucional per permetre reformes parcials per llei ordinària. A més, la secció 92.1 BNA 1867 proveïa, originàriament, la possibilitat que les legislatures provincials poguessin reformar les seves pròpies constitucions, excepte pel que fa a la figura del tinent governador.⁵¹

Aquesta situació no va canviar essencialment amb la formalització de l'estatut d'independència del Canadà respecte del Regne Unit, a partir de l'Estutut de Westminster de 1931, tot i que les convencions de rang constitucional van apuntar el sentit de prescriure qualsevol reforma que no partís de la iniciativa del Parlament canadenc. De manera que, tot i que algun limitat «poder d'esmena» (*Amending Power*) ja fos residenciat al Parlament canadenc per a la modificació de la BNA adoptada pel Parlament britànic el 1949, el cert és que solament l'operació de la repatriació de la Constitució perfeccionada el 15 d'abril de 1982 va aconseguir establir un genuí poder constituent establert bé que sota diverses vestidures, en aquella riba de l'Atlàntic. D'altra banda, és manifest que aquesta operació de repatriació donaria peu, precisament, a la jurisprudència més rellevant, fins ara, que

50. Unes i altres dades de la situació constitucional descrita es troben, amb tota probabilitat, interrelacionades, tal com de forma aguda ha suggerit B. Pellétier: *La modification constitutionnelle au Canada*, Carswell, Ontario, 1996. Vegeu, amb caràcter general, P. W. Hogg: *Constitutional Law of Canada*, op. cit.

51. És a partir d'aquest punt que J. Webber (cf. «The Legality of a UDI...», art. cit., pàg. 288-289) construeix la seva tesi que la segregació du Quebec de la resta de la Federació no és possible a través del procediment «general-residual» de l'art. 38 (hipòtesi de treball per la qual, en canvi, sembla que s'inclina J. Woehrling a «Les aspects juridiques d'une éventuelle sécession du Québec», *Canada Bar Review*, núm. 74, 1995, pàg. 293 i seg.), sinó pel procediment qualificat per la regla de la unanimitat de l'art. 41 LC 1982.

Resulta, en aquest punt, difícil no estar d'acord amb l'argumentació ben construïda i sòlida de J. Webber. En efecte, encara que es pugui entendre que —pel fet de trobar-se bàsicament regulades en normes infraconstitucionals— les institucions restants (de manera notable, el Tribunal Suprem), entre les relacionades amb l'àmbit objectiu de l'art. 41 («fórmula d'unanimitat»), no serien afectades expressament per la instrumentació jurídica d'una eventual secció de Quebec enfront de la ROC: sí, en canvi, sense cap dubte raonable, la figura del tinent governador, integrant del Govern en Consell i de la legislatura provincial quebequesa, de manera que cap funció constitucionalment recognoscible podria ser-li imputada en un Quebec sobirà. La posició de J. Woehrling, que advoca per la viabilitat de la «fórmula general» de l'art. 38 per exclusió de totes les altres, parteix, d'altra banda, de l'entrevisió de la *intentio* política subjacent en la tesi dels defensors de la fórmula de l'art. 41 en la mesura que aquesta és, tot i així, la més difícil i faria, doncs, inviable —encara una mica més, si pot ser— la pretensió sobiranista.

És important subratllar, tot i així, que la posició de J. Webber (quebequès anglòfon) no pretén barrar el pas a tota «juridificació» de la secció de Quebec: al contrari, aposta per la viabilitat de la seva edificació jurídica a partir d'una reforma de la Constitució federal operada per la via, legítima, de l'art. 41 LC 1982. Una viabilitat respectuosa amb una sostinguda i consistent expressió de voluntat democràtica en tal sentit, però també amb els rigors de l'imperi de la llei (*Rule of Law*) en la millor tradició constitucional. Per a un seguiment directe d'aquesta interessant polèmica, *vid.* J. Webber, art. cit., pàg. 289-291.

hagi dictat el Tribunal Suprem de la Federació en matèria de reforma constitucional (els cèlebres *leading cases* consultius de 1981 i 1982, que han recollit els *Reference Cases* sobre la repatriació i el dret de vet de la província de Quebec enfront dels procediments de modificació de la Constitució).⁵²

De manera que la part V de la Constitució (art. 38-49), d'acord amb el tenor adoptat en l'operació de «patriació» que culmina l'Acta del Parlament britànic de 15 d'abril de 1982, regula per a aquest objecte ni més ni menys que cinc procediments diferents. Essent con són, actualment, suficientment coneguts per la doctrina espanyola, em permetré indicar en termes elementals els seus perfils normatius i el seu àmbit objectiu.

1. El primer d'aquests és la denominada «fórmula general», també coneguda com a «7-50» (per requerir, acumuladament, el suport de set províncies, com a mínim, que representin, almenys, el 50 % del cens electoral federal). Tot i que es basa en l'art. 38, és complementat pels art. 39, 42, 46 i 48, en el que constitueix l'*iter* més complex i trabat de tots els que il·luminen el camí de la reforma. S'aplica a totes les matèries no reservades, per qualsevol de les fórmules restants, als procediments respectius. A primer cop d'ull, la tècnica sembla senzilla: la iniciativa correspon de la mateixa manera a totes dues cambres (Senat i Cambra dels Comuns) i ha de ser aprovada per aquestes i, com a mínim, per set parlaments provincials (si més no dos terços de les legislatures provincials, que són deu), que representin almenys el 50 % del cens electoral canadenc (d'aquí el nom de la fórmula).

Així, el governador general haurà de promulgar la modificació. No obstant això, poden presentar-se complicacions addicionals a partir de l'exigent joc de terminis en què ha de culminar-se amb èxit la reforma un cop iniciada (tres anys per perfeccionar-la, des de l'adopció del primer pas: el compliment fallit d'aquest *timing* constrictiu va determinar, al seu temps, el fracàs de Lake Meech), com també de l'exigència de majories especials per produir modificacions que afectin certes matèries (certes competències provincials o drets de propietat, entre d'altres). Si es fa abstracció d'altres qüestions de matís, l'art. 42 preceptua que la fórmula general és aplicable en els casos següents: a) L'afectació del principi de representació proporcional de les províncies a la Cambra dels Comuns;⁵³ b) Els poders del Senat i el mètode de designació dels seus membres;⁵⁴ c) La determinació del nombre de re-

52. Sobre la funció constructiva de la jurisprudència dictada pel Tribunal Suprem del Canadà, es poden consultar —a més del clàssic citat habitualment de B. Laskin (antic *Chief Justice* de la *Supreme Court of Canada*), *Canadian Constitutional Law*, Toronto, 1975— els treballs de B. L. Strayer: *Judicial Review of Legislation in Canada*, University of Toronto Press, 1988; E. Mc Whinney: *Supreme Court and Judicial Law Making*, Martinus Nijhoff Pub., Boston, 1986; J. Saywell i G. Vegh: *Making the Law (The Courts and the Constitution)*, Coop. Clark Pitman, Toronto, 1991.

53. Seccions 37-57 BNA, 1867. Originàriament, la composició de la Cambra del Comuns era de 181 membres. Actualment, són 285, electes en circumscripcions uninominals per la regla majoritària típica anglosaxona: 99 a Ontario; 75, Quebec; 11, Nova Escòcia; 10, Nou Brunsvic; 14, Manitoba; 32, Colúmbia Britànica; 4, illa del Príncep Eduard; 26, Alberta; 14, Saskatchewan; 7, Terranova; 2, Territoris del Nord-oest; 1, Yukon.

54. Seccions 21-36 BNA, 1867. Crida l'atenció que el Senat, al Canadà, sigui una cambra no electiva: els seus membres (104) són designats pel governador general aconsellat pel primer ministre federal, entre «residents» (qualitat jurídica d'escassa exigència a la pràctica) de la província «representada». Els senadors són 26 per cada una de les quatre grans «divisions» senatorials canadenques (Quebec, Ontario, oest i atlàntiques). El 1990, el primer ministre Brian Mulroney va activar una clàusula

presentants de cada província en el Senat i els requisits de qualificació (tals com el de «residència») dels seus membres; *d*) La regulació del Tribunal Suprem del Canadà (regulat actualment per una llei federal de 1953); *e*) L'extensió de les competències dels territoris, i *f*) La creació de noves províncies (secc. 146 BNA 1867).

D'altra banda, en la mesura en què aquesta primera fórmula és estimada «residual» i subsidiària respecte a la inaplicabilitat específica de cap altre procediment de reforma constitucional, és significatiu l'alineament d'exponents rellevants de la doctrina quebequesa en pro de la preferència d'aquesta via —l'art. 38— per possibilitar la viabilitat jurídica de la secessió en disputa.⁵⁵

2. La segona fórmula apareix descrita en l'art. 41 i la seva qualificació essencial rau en l'exigència d'unanimitat, si més no en tot el que impliqui: *a*) L'ordenament de la Corona i els seus representants en el sistema federal del Govern (el governador general, actualment regulat per les *Lettres Patentes constituant la Charge de Gouverneur Général*, d'1 d'octubre de 1947), com també en cada una de les deu províncies (tinent governador); *b*) La regla del «mínim senatorial» (*Senator floor rule*) per la qual cada província ha de tenir a la Cambra almenys tants representants com té al Senat; *c*) La normació de l'ús de l'anglès i del francès, i *d*) La modificació dels mateixos procediments de reforma (modificació de la part V LC 1982).

3. La tercera fórmula rep la denominació d'«una o més però no totes» (*one or more but not all*) en referència a les províncies involucrades que s'hi interessin. Apareix regulada en l'art. 43 i es projecta exemplarment sobre qualsevol alteració de les fronteres interprovincials (dimensió bilateral), com també en qualsevol modificació del règim de cooficialitat a l'interior d'una sola província (dimensió unilateral).

4. Al costat d'aquesta última, la previsió d'una fórmula estrictament unilateral en la part de la Federació (art. 44), juxtaposada a una cinquena en la qual es preveu una fórmula estrictament unilateral per part d'una sola província (art. 45).

5. Per acabar, l'art. 49 preveu la modificabilitat dels procediments de reforma i revisió de la Constitució.

Doncs bé, si es pot dir alguna cosa a partir d'una breu lectura de l'abundant literatura doctrinal que això ha suscitat, és que si, d'una banda, la problemàtica de la reforma constitucional va aparèixer en l'agenda de prioritats durant la pràctica totalitat dels anys vuitanta i noranta, aquest protagonisme no solament no ha declinat, sinó que ha tornat a florir amb un accent crític creixent.

constitucional «adormida» (en desús) —secc. 26 i 28— per designar vuit senadors més (fins a un total de 112: dos per a cada «divisió») a fi d'assegurar una majoria conservadora en la segona Cambra amb vista 1111a l'aprovació de l'impost federal sobre mercaderies i serveis (*Goods and Services Tax*, GST). L'anomalia constitucional que implica en una cambra integrada per «representants» políticament designats —no elegits— pel Govern federal, doblement censurada en un estat compost, és un dels punts clau de l'actual debat constitucional canadenc, pel que fa al pla institucional.

55. Així, de manera expressiva, J. Woehrling en el seu article «L'évolution constitutionnelle...», *op. cit.*, pàg. 312 i seg.

Part d'aquesta perspectiva fortament crítica es basa en la percepció de la seva complexitat, i fins i tot imprecisió objectual (on comencen i acaben els contorns objectius dels supòsits que, en abstracte, tendeixen a regular) com un obstacle, un més, per superar en el camí cap a la reincorporació de Quebec, per al desitjat consens politicoconstitucional, refermant el seu lloc en el si de la Federació.

Però si, d'una banda, aquest perfil propicia el caràcter polèmic de qualsevol iniciativa, alhora que en potencia la subjecció al «mercadeig», de l'altra, alimenta la dificultat d'assolir aquest acord essencial entre Quebec i la ROC sobre les grans qüestions debatibles en el marc de les perspectives de reforma.⁵⁶

VIII. La incomoditat de Quebec dins el «vestit constitucional»: l'exploració de les vies extraconstitucionals cap a la sobirania

1. *Plantejament: el malestar quebequès i les seves derivacions anticonstitucionals i politicoconstituents*

Encara més important, molt del que d'il·lustratiu i substancial inclou ara el debat constitucional canadenc arrela en el fet que el marc constitucional ha deixat clara-ment de ser l'únic enquadrament en el qual es desenvolupa la reflexió sobre això.

Ja ho hem anticipat: no parlem solament del discurs polític i de les opcions que, com a catxa, fanfarronada o actius de negociació, han d'emergir d'una o altra manera de tant en tant en la interlocució dels protagonistes polítics; parlem també, i això és el rellevant, de la reflexió jurídica. Perquè, efectivament, són cada cop més els juristes que prenen en consideració —com un objecte genuí de tractament científic i tècnic— opcions extraconstitucionals, si no francament inconstitucionals.

Entre aquestes últimes, en destaca la imbricació de dos plans d'anàlisi. D'una banda, el dels autors que han tractat el problema des de la perspectiva de la fugida del dret constitucional positiu, en la recerca d'agafadors per tenir en compte en l'òptica de la teoria democràtica o d'una relectura, en clau intensament interpretativa i ideològica i políticament esbiaixada, dels orígens historicopactistes i convencionals de la Federació.⁵⁷ D'altra banda, el dels autors que han optat decididament per recórrer a les fonts del dret internacional públic per contrarestar les limitacions del dret constitucional positiu. Per a això, se n'adaptin tant les fonts escrites (les declaracions i resolucions que obeeixen el sistema de les Nacions Unides), com una anàlisi reinterpretativa de les seves fonts no escrites (el costum i la pràctica de les secessions unilaterals i el reconeixement entre estats).⁵⁸

56. En aquesta direcció apunta Stephan Dion, reputat polítleg d'origen quebequès i ministre federal per a les reformes institucionals, en un dels seus nombrosos assaigs en la matèria: «Canada's Challenge (Uniting Hearts and Minds for a Federal Future)», a *The Parliamentarian*, juliol de 1996, Commonwealth Parliamentary Association, pàg. 217 i seg.

57. *Vid.*, en aquesta direcció, els suggerents assaigs d'A. Heard: *Canadian Constitutional Conventions: the Marriage of Law and Politics*, Oxford Univ. Press, 1991; i P. Monahan: *Political and Economic Integration: the European experience and Lessons for Canada*, NYC for Public Law & Policy, 1992.

58. *Cfr.*, en aquest sentit, D. Wittman: «Nation and States: Mergers and Acquisitions. Dissolutions and Divorce», a *American Economic Review*, núm. 2, vol. 81, 1991, pàg. 126 i seg.; S. A.

Vegem breument els termes més actuals d'aquests corrents doctrinals, com també els viaranyis pels quals discorren l'una i l'altra aproximació.

2. *Les causes i els processos constitucionals substanciats davant la jurisdicció del Tribunal Suprem del Canadà*

Ara, vist el que s'ha vist, una manifestació especialment sensible d'aquesta discussió doctrinal és la que pivota en el curs d'alguns procediments de gruix actualment pendents de la jurisdicció del Tribunal Suprem federal. Es tracta dels processos acumulats que, sota la tècnica dels denominats «*Reference Cases*», han situat en el judici del Tribunal Suprem l'aclariment de la compatibilitat amb la Constitució d'una iniciativa, cada vegada menys virtual i menys potencial, que tendeix a desencadenar la secessió unilateral de Quebec.⁵⁹

Els termes de la qüestió, tal com estan plantejats en el curs del ja citat diverses vegades *Reference Re Secession of Quebec from Canada* CSSR núm. 421, 1996, interposat pel *Governor in Council* el 30 de setembre de 1996, obliguen el Tribunal Constitucional a donar resposta, almenys, als tres interrogants següents: 1. És possible dins el dret constitucional canadenc una declaració unilateral d'independència? 2. És possible dins el dret internacional acollir una proclamació unilateral de sobirania estatal per part de Quebec? 3. En cas d'existir contradicció entre les respostes plausibles a les preguntes anteriors, quin sistema de dret hauria de prevaldre, a l'hora de jutjar la legalitat d'una proclamació unilateral de sobirania?⁶⁰

3. *La resposta doctrinal*

a) Evidentment, no és senzill sintetitzar de manera resumida els termes d'una polèmica en la qual no solament han participat ja alguns dels més qualificats exponents de la doctrina canadenc, sinó sobre la qual s'espera un pronunciament del Tribunal Suprem. Sí que pot afirmar-se que, a la vista de les al·legacions substanciades davant aquest Tribunal, dues vies —revestida, cada una, amb les seves res-

Williams: *International Legal Effects of Secession by Quebec*, York Univ. Press, 1992; N. Finkelstein i G. Vegh: *The Separation of Quebec and the Constitution of Canada*, York Univ. Press, 1992; P. Monahan, L. Covello i N. Smith: *A New Division of Powers for Canada*, York Univ. Press, 1992.

59. Vegeu la referència efectuada en nota *supra* als *Reference Cases Re Secession of Quebec*, acumulat a *Bertrand v. Quebec*, ambdós interposats el 1996, i la resolució del qual ha estat determinada pel Tribunal Suprem per al primer semestre de 1998.

60. Les fonts directes d'aquest debat constitucional, amb un interès i ensenyaments per al comparatista que no cal comentar, poden ser explorades als antecedents (*Complete factum and Summary of the Government of Canada's Position*, de 27 de febrer de 1997, publicats pel Departament de Justícia) del *Reference Case Re Secession of Quebec from Canada*, plantejat davant la jurisdicció consultiva del Tribunal Suprem del Canadà pel governador en Consell, el 30 de setembre de 1996. Cal recordar, en tot cas, que el procés constitucional pendent de solució acumula l'incoat anteriorment per l'actor particular Guy Bertrand (el cèlebre *Guy Bertrand case; Bertrand vs. Bégin/Quebec*, 1996, 138 DLR, 4, 481 S. Ct.), i també que, ja en el curs dels últims anys, els tribunals federals han pogut pronunciar-se sobre aspectes tangencials de l'anunciada voluntat secessionista del Govern nacionalista de L. Bouchard al Quebec. Sobre aquests antecedents (notablement, l'anomenat *Juge Lesage Judgement*), vegeu la documentació expressada en aquesta nota.

pectives dosis de *fumus boni iuris*— sembla que s'obren davant Quebec per dur a terme la secessió pretesa.

La primera intenta trobar l'encaix constitucional en l'adopció d'una esmena conforme a la part V de la LC 1982. La segona busca suport no tant en el dret constitucional positiu, sinó en una relectura imaginativa, forçada, qualificada per molts com a virtual «*révolution constitutionnelle*», d'una invocada clàusula de necessitat implícita en la Constitució del Canadà. D'acord amb aquesta tesi, el Govern del Canadà, davant circumstàncies excepcionals, podria veure's en el deure d'acceptar la validesa d'una declaració unilateral d'independència de Quebec, en el cas que aquest reconeixement es provés necessari per poder mantenir l'imperi del dret i evitar, així, el caos i el buit de poder. En cap cas, tanmateix —i hi ha acord en aquest punt—, no podria donar-se per vàlida, des del paràmetre exclusiu de la Constitució del Canadà, una mera i simple declaració unilateral d'independència.⁶¹

Aquesta conclusió no equival a estimar inconstitucional l'eventual —però ja anunciada— convocatòria d'un tercer referèndum d'autodeterminació sobre la qüestió de la sobirania (!). Com hem vist anteriorment, tot i que ja reparat —per mitjà tant del legislador federal com del legislador provincial de diverses províncies, Quebec entre elles— el limb jurídic en el qual fins fa poc molt poc gravitava la possibilitat d'organitzar consultes populars directes en un país el dret del qual es construeix essencialment sobre el principi de la sobirania parlamentària, el cert és que res no impedeix la convocatòria d'un plebiscit o referèndum, però tampoc res no permet deduir al Canadà una naturalesa jurídica vinculant als pronunciaments que se'n dedueixin.⁶²

Un problema diferent és, tanmateix (i, fins ara, no resolt per la doctrina), el que pugui estimar-se com a ajustat a dret, o il·legal, o fins i tot inconstitucional, el fet que un poder públic obligat amb especial subjecció a l'observança d'aquell pugui convocar una consulta la intenció de la qual entra en conflicte i atempta contra el marc constitucional positiu.

b) El segon interrogant revesteix una actualitat enorme en la mesura en què al Canadà és, en efecte, cada cop més freqüent la invocació d'arguments de dret internacional públic a manca de suport en el dret intern.

En aquest segon pla d'anàlisi, la qüestió es formula en termes essencialment hipotètics: «Té Quebec 'dret' a la secessió unilateral a la vista dels paràmetres i pràctiques del dret internacional?» Doncs bé, també en aquest pla es pot apreciar un consens doctrinal, expressió en tot cas d'un acord àmpliament majoritari, pel qual, després d'un examen de les diverses fonts de dret internacional, el principi d'autodeterminació dels pobles ni autoritza ni justifica que s'invoqui per un con-

61. Convé no ignorar, sens dubte, que, contràriament al que sovint es pensa, no és excepcional en el dret constitucional històric i present dels estats federals la previsió d'una clàusula —procedimental en la majoria de casos— de secessió en relació amb la federació. El caràcter formal d'aquestes clàusules, o la seva difícil viabilitat a la pràctica, no impedeix que, d'una banda, no sigui el mateix ignorar el procediment secessionista que prohibir-lo expressament (amb el que, també aquí, sempre és possible argüir que operaria el principi *pro libertate*), alhora que, d'altra banda, no és el mateix objectar qualsevol forma de secessió que fer-ho exclusivament enfront de la declarada unilateralment.

62. Vegeu, sobre això, P. Boyer: *Law Making by the People: Referendums and Plebiscites in Canada*, Butterworths, Toronto, 1982.

junt determinat de ciutadans a l'interior d'un estat que ja gaudeix de personalitat en el concert de les nacions. El dret d'autodeterminació, com se sap a bastament —i, d'altra banda, és acceptat pacíficament pels cultivadors del dret internacional públic—, va adquirir i gaudir de tota la seva reputació, entre els pobles sotmesos a les grans potències colonials, immediatament després de la II Guerra Mundial. Fins i tot fora del context estricte de la descolonització, alguns autors han sostingut que, en circumstàncies excepcionals, aquest dret nascut en l'àmbit internacional pot trobar un nou sentit a l'hora d'establir nous espais de llibertat i marcs institucionals i participatius en els quals es faci possible participar en processos de presa de decisions anteriorment alienats a col·lectius circumscrits per sistemes jurídics d'un espectre més ampli.

És en aquest ordre de consideracions que certs supòsits, casos i experiències del dret internacional recent han estat objecte recurrent de consideració i anàlisi comparativa al Canadà. És clar que aquest ha estat el cas de les repúbliques emergents configurades a partir de la desmembració de l'antiga Iugoslàvia; però també de Xipre, Sri Lanka, Bangla Desh i, fins i tot, molt més interessant, del cèlebre cas Madzimbamuto o de Rhodèsia del Sud (1965), la rellevància del qual deriva del fet d'incorporar un supòsit de declaració unilateral d'independència respecte de la Commonwealth de la Gran Bretanya el 1965, com també del cas *Texas vs. George W. White* (1869, 74 US, 700).⁶³

La *vis atractiva* d'aquests casos es troba, d'altra banda, en l'exemplaritat amb què han posat a prova la naturalesa fàctica dels processos secessionistes i la seva importància per mesurar —i preveure— la resposta que el dret pot oferir enfront d'aquests. És indubtable que, rigorosament, el paper del dret internacional es limita a estendre acta de les conseqüències de fet dels prolongats conflictes interns o d'ordre domèstic les derivacions dels quals en el món real —o, usant un símil mínimament familiar en les nostres categories, més pròximes al pla de l'eficàcia que al de la validesa— no presenten, tanmateix, i en cap dels casos, paral·lelismes dignes de menció amb el supòsit quebequès. Primer perquè, com és de sobres conegut, el dret internacional no reconeix una legitimació secessionista universal sobre la mera invocació d'una autodeterminació abstracta; però també, i sobretot, perquè les coordenades jurídiques en les quals aquesta invocació ha estat efectiva en el passat no es produeixen de cap manera en el cas quebequès, on no es reconeix cap situació d'opressió ni de limitació discriminatòria dels drets propis de la cultura comuna dels estats democràtics.

c) Quant a la tercera qüestió, no cal dedicar-hi gaire energia, tal com la major part de la doctrina ha respost, en sentit negatiu, el primer i el segon interrogant. Una anàlisi dels punts de dret sotmesos a discussió no permet concloure la consta-

63. Per a una il·lustració més extensa sobre els casos sintetitzats aquí, *cf.* P. Monahan i E. Bryant: *Coming to Terms with Plan B. Ten Principles Governing Secession*, C. D. Howe Institute, 1996; sobre *Texas vs. White*, *vid.* I. Oss: *L'État Américain*, Univ. Laval, 1985, pàg. 9. Per a una exposició general del debat jurídic des de la perspectiva del dret internacional, vegeu N. Finkelstein, G. Vegh i C. Joly: «Does Quebec Have a Right to Secede at International Law?», *Canadian Bar Review*, núm. 225, 74, 1995, pàg. 234 i seg.; C. Tomouschat: *Modern Law of Self-Determination*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 1993, pàg. 8 i seg.

ració de cap contradicció entre la Constitució i el dret internacional en matèria de secessions i declaracions unilaterals d'independència. Des del punt de vista de la Constitució del Canadà, aquesta no es pot modificar (art. 52.3) si no és d'acord amb els procediments que ella mateixa preveu. La Constitució canadenca ha vist així reconeguda, en el pla de la juridicitat, una primàcia formal i material sobre qualssevol regles, compatibles o no amb ella, que vingui del sistema de dret internacional.

3. Notes per a un apunt de valoració doctrinal

Tot i això, vist el que s'ha vist, continua semblant innegable que els efectes jurídics d'una UDI dependrien, en tot cas, de la capacitat pràctica de Quebec per exercir un control efectiu del territori, consumació d'un estatus de fet que seria crucial per a la pacificació del seu reconeixement per la comunitat internacional.

Perquè això fos així seria absolutament imprescindible que la ROC acceptés aquest marc sense disputar sobre el pla dels fets el control del territori quebequés; és a dir, i parlant clar, sense desencadenar hostilitats per evitar, mitjançant l'ús de la força si calgués, la secessió de la província francòfona. Hi ha pocs dubtes, tal com estan les coses, sobre l'escassa o inexistent predisposició de la Federació a defensar per les armes, i fer cara al cost d'una situació obertament bèl·lica o d'hostilitats desencadenades, la integritat territorial del Canadà.

Però, alhora, el dret d'autodeterminació al·legat no troba aplicabilitat si no és en el context, i com a reacció, contra situacions colonials, en les quals la comunitat secessionista seria víctima sistemàtica de discriminació o d'opressió.

Tal com hem de veure, el gruix dels exponents de la doctrina constitucional canadenca es decanta, amb bons motius i raons encara més ben fonamentades, per una resposta negativa a la primera i la segona pregunta, cosa que fa innecessari d'emprendre la tercera. Ara bé, fins i tot en el cas que la primera negativa resultés insatisfactòria (per negar el problema tot negant la resposta) i es desitgés, per tant, instrumentar tècnicament una solució en una altra clau, la reflexió hauria de centrar-se —i així ha estat, en la doctrina— en la individualització de l'*iter* constitucional que faci viable una resposta positiva, encara que sigui en última instància, a la demanda essencial de sobirania política per part de la majoria democràticament expressada dels ciutadans quebequesos.

I si això fos així, es farà immediatament necessari atendre nous desafiaments politicoconstitucionals («qui va dir que seria fàcil?»), entre els quals ja emergeixen el discurs partisionista i l'irredemptisme aborígen.⁶⁴ Hem d'explicar els termes en

64. Al·ludim, amb això, a l'interessant supòsit d'hipotètic conflicte constitucional plantejable per l'actualment previsible resistència de les minories anglòfona i aborígen de la província de Quebec en la consumació de l'operació secessionista.

Secessionisme i partisionisme van de bracet en l'horitzó del possible i en el discurs polític. Capdavanter d'aquesta tesi ha estat el moviment cívic i federalista *Citoyens pour la Nation*, liderat per l'advocat quebequés Guy Bertrand, actor compareixent en actuacions en el *Reference Case Secession of Quebec from Canada*, en qualitat d'*amicus curiae*. Sobre els problemes plantejats pel partisionisme, cfr. H. Brun: «Le territoire du Québec: la jonction de l'Histoire et du Droit Constitutionnel», *Cahiers du Droit*, vol. 3, núm. 3, 1992, pàg. 927 i seg.

què han d'encaixar-se les peces d'aquest mudable escenari de problemes irresolts, per concloure amb l'anàlisi dels anomenats plans A, B (i C), des dels quals encarar la traducció politicoconstitucional del malestar quebequès com un component crucial —i summament expressiu, pel que inclou de metafòric la metonímia— del malestar canadenc.

IX. El malestar quebequès i l'exploració de les vies «revolucionàries»: el seu reflex doctrinal

1. *La cultura democràtica i els seus reflexos corol·laris: la «voluntat (quebequesa) de Constitució (quebequesa)» fins i tot per trencar amb la Constitució (canadenca)*

No pot oblidar-se, però, que la reflexió col·lectiva, en la qual es troba embarcada la canadianística actual, no s'exhaureix en els límits de la legalitat. La qüestió jurídica és, evidentment, important. Entre d'altres coses, perquè tots els sondeigs i enquestes d'opinió remarquen fins a quin punt la societat quebequesa no està disposada a embarcar-se en qualsevol aventura secessionista, fora que la proposta dels sobiranistes aconseguixi afermar-se en el terreny del prestigi que impregna el raonament constitucional, sigui constituït; sigui constituent, però constitucional al cap i a la fi.

És en aquest pla on se situen els raonaments dels que intenten abrevadament deduir dels referèndums successius —i, decisivament, del tercer plebiscit, en cas que aquesta vegada resultés afirmatiu (amb la possibilitat, però, de preguntar-se què passaria en el cas d'un tercer fracàs)— un mandat popular secessionista. Dit en poques paraules: solament aquesta declaració de voluntat democràtica podria oferir un punt sòlid de partida cap al desencadenament d'una política de fets consumats.

Però també és cert que, a partir d'aquí, s'engruixiria i afermarien amb més força la prioritat federal de protegir adequadament els interessos del joc, com a prerequisit per condescendir o per donar la condescendència a qualsevol decisió en tal sentit. Fora d'això, és evident que també des del punt de vista internacional seria crucial que l'actuació d'un govern quebequès definitivament escorat cap a la UDI presentés davant la comunitat de les nacions un bon «cas», jurídicament parlant.

De fet, tant la pressió internacional com la interna, parlant des de la perspectiva sociològica, política i jurídica, subratllen la rellevància dels aspectes de legalitat en l'enfortiment de la persuassivitat de l'argumentació secessionista. La mateixa societat quebequesa vol pensar, més aviat, en el procés al·ludit —siguin quines siguin les eventualitats i resultats— com en un procés ordenat, allunyat de qualsevol temptació anarquitzant o de qualsevol perspectiva de buit de poder. La seguretat jurídica necessita, sens dubte, línies clares de continuïtat entre l'abans i el després. La legitimació de qualsevol nova situació demana, paral·lelament, evitar els desafiaments imposats per una franca llicada en la il·legalitat internacional i/o constitucional.

De manera que resulta innegable que una bona part de la reflexió canadenc continuï concentrada en l'esforç per a la construcció d'una línia argumentativa en la qual es donin la mà els procediments de reforma de la Constitució i l'horitzó sobirà, encara que, com s'ha vist, siguin controvertides les tesis sobre quina de les tècniques hauria de resultar preferentment aplicable.

Però hi ha també —i aquí rau l'interès d'aquest apartat— un sector del pensament jurídicopúblic que s'ocupa d'aquest tema, el punt de partida del qual és, sense més ni més, la convicció que, juntament amb els procediments de reforma constitucional, existeixen també altres mitjans no descartables. Es tracta efectivament de defensar la tesi que una secessió quebequesa afronta un abast més ampli i profund que una mera «revisió» de la Constitució quebequesa.⁶⁵

I tot i així, com se sosté la teoria jurídica i constitucional d'aquesta tesi?

2. Els reflexos doctrinals del malestar quebequés davant la perspectiva d'una ruptura unilateral de l'ordre constitucional

Quant al primer conjunt d'autors, valguin les consideracions avançades anteriorment. Dues de les tècniques de reforma previstes per la LC de 1982 són manifestament inadequades per bregar amb la qüestió: ni la fórmula unilateral federal (art. 44) ni la unilateral provincial (art. 45) resulten suficients. Per la seva banda, el procediment previst en l'art. 43 es refereix a matèries concernents exclusivament a un subgrup de províncies, no a la seva totalitat, com es podria, raonablement, deduir d'una revisió que fraccionés el Canadà. I, com ja s'ha vist, la fórmula general ha adquirit un perfil eminentment residual, en la mesura en què s'aplica quan cap altra és aplicable.

Emergeix, doncs, la preferència pel cinquè procediment —el de l'art. 41—, el més exigent de tots (requereix la unanimitat), concernent a qualsevol iniciativa en la qual es vegi involucrada la suprema autoritat de l'Estat, quant al tipus de la seva representació davant la Federació i les diverses províncies (el governador general i els tinents governadors); la composició de les cambres; l'ús de l'anglès i el francès; la composició del Tribunal Suprem del Canadà, i la modificació del capítol de reforma constitucional.

La raó per la qual la doctrina autoritzada s'ha decantat per la tècnica de l'art. 41 llueix clarament si s'observa la gens ambigua afectació de la figura del tinent governador de la província de Quebec, la presència del qual va formalitzar la Constitució de 1867 (art. 58) amb caràcter inequívoc.

Però, al costat d'aquest pla d'anàlisi, hi ha també un pla en el qual la reflexió se centra en la localització d'un instrument jurídic per procedir a la secessió al marge i abstracció feta de la fórmula de cap esmena. És aquí on adquireix relleu, d'una banda, la consideració de la via revolucionària (*Secession by Revolution*) i, d'una altra, la secessió per vies «justificables», argüïbles en dret, però diferents de les vies especificades en les tècniques de reforma constitucional.⁶⁶

65. Per a un aprofundiment més complet en els problemes aquí inclosos, resulta recomanable la lectura d'algunes de les posicions doctrinals més influents en la delimitació dels termes polítics del debat. Entre aquestes referències, *cf.* G. Gibson: *Plans A, B & C. The Future for the Rest of Canada*, Vancouver, 1994; J. Conway: *Separation of Special Status?: Debts to Pay (English Canada & Quebec. From the Conquest to Present)*, Toronto, 1992; P. Monahan: «Les têtes froides l'emportèrent: l'évaluation des coûts et des conséquences de la séparation du Québec», *Les Cahiers Référendaires. Commentaires*, C. D. Howe Inst., Toronto, 1995; M. Coté: *Le rêve de la terre promise: les coûts de l'indépendance*, Stanke, Montreal, 1995.

66. Sobre la viabilitat d'aquesta alternativa hipotètica a la pràctica internacional, vegeu J. Crawford: *The Creation of States in International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1979.

En aquest segon espectre d'opcions emergeixen, enumerades sense cap pretensió d'exhaustivitat, exponents diversos de la doctrina constitucional explícitament preocupada per la divisibilitat del Canadà: així, per citar-ne solament alguns, la teoria centrada en les convencions constitucionals, la teoria confederacionista i la teoria concentrada en l'aplicabilitat, en el supòsit quebequès, dels principis del dret internacional i, amb caràcter general, dels principis inherents en la teoria democràtica i en les manifestacions en el seu si de l'autodeterminació col·lectiva, incorporen, per exemple, línies argumentals presents, actualment, en la discussió en curs sobre la viabilitat de la separació unilateral de Quebec respecte a la Federació.⁶⁷

X. Prospectiva constitucional: la discussió sobre les possibles estratègies postreferendàries

1. Quines estratègies es discuteixen? I, sobretot, qui discuteix?

Un cop en aquest punt, i a la vista del que s'ha exposat, val la pena aturar-se a actualitzar el repàs del que, en la doctrina canadenc, es coneixen com a «estratègies postreferendàries» obertament patrocinades pel Govern canadenc, especialment a partir del segon referèndum per a la independència de Quebec (30 d'octubre de 1995), en el qual la desfeta *in extremis* dels sobiranistes ha plantejat reptes de profunditat inajornable a la Federació.

Els analistes especialitzats han coincidit a detectar, en aquest sentit, la coexistència de dues grans línies d'acció governamental. D'una banda, l'adopció de mesures tendents a satisfer, encara que sigui parcialment, algunes de les més qualificades reivindicacions quebequeses, amb l'esperança no confessada de veure disminuir, així, el suport actiu a la independència de la província en l'electorat, fins i tot en el més escorat cap al vot nacionalista (comunament denominat «Pla A»). D'altra banda, el Govern federal ha desplegat una bateria d'elements de judici dissuasori i preventius de les (d'altra banda anunciades) iniciatives nacionalistes tendents a atreure suports a una eventual secessió unilateral no aprovada ni amb

67. Sobre els diversos enfocaments davant el desafiament doctrinal de la «juridificació» de la segregació unilateral de Quebec, tot i que sense voluntat exhaustiva, es pot consultar J. Webber, «The Legality of a UDI under Canadian Law», art. cit., pàg. 306 i seg. Una perspectiva general de les diverses doctrines sobre la legitimació de la secessió estatal, a H. Beran: «A Liberal Theory of Secession», *Political Studies*, núm. 21, 1984, pàg. 21 i seg. Per a una contraposició de les diverses versions doctrinals de la divisibilitat/indivisibilitat de la Federació canadenc, *cf.* M. A. Thibodeau: «The Legality of an Independent Quebec: Canadian Constitutional Law and Self-Determination in International Law», *Boston College Int. & Comp. L. Review*, núm. 199, 1979, pàg. 107 i seg. La perspectiva confederacionista, a G. Marchildon i E. Maxwell: «Queen's Right of Secession Under Canadian & International Law», *Virginia Int. Law*, núm. 32, 1992, pàg. 593 i seg.; N. Mc Rogers: «The Compact Theory of Confederation», *Can. Bar. Rev.*, núm. 9, 1931, pàg. 395; R. A. Mc Donald: «Meech Lake to the Contrary Notwithstanding» (I), *Osgoode Hall L. J.*, núm. 29, 1991, pàg. 253 i seg. D'altra banda, per a un seguiment del debat amb prou feines al·ludit aquí, *cf.* també algunes de les seves fonts doctrinals directes més interessants: D. Z. Cass: «Re-Thinking Self-Determination: A Critical Analysis of Current Legal International Theories», *Syracuse J. Int. L.*, núm. 18, 1992, pàg. 21 i seg.; C. Tomouschat (ed.): *Modern Law of Self-Determination*, Martinus, Nijhoff Pub. 1993; J. Crawford (ed.): *The Rights of Peoples*, Clarendon Press, Oxford, 1988.

suport (tot i que segurament tampoc combatuda per les armes) de la resta del Canadà (ROC) («pla B»). Síntesi d'un i l'altre —és a dir, mescla d'elements persuasius i dissuasoris— seria, si arriba el cas, un «pla C» alternatiu.

Dins la primera estratègia s'emmarca l'adopció, després del debat iniciat a la Cambra dels Comuns el 29 de novembre de 1995, d'una resolució per la Cambra del Comuns (11 de desembre de 1995), votada pel Senat el 14 de desembre següent, en la qual es «reconeix que Quebec conforma, en el si del Canadà, una societat diferent i per la qual es convida tots els òrgans del poder executiu i legislatiu a prendre nota d'aquest reconeixement i actuar-hi en conseqüència».

No resulta fàcil, en principi, teoritzar sobre les conseqüències jurídiques precises d'aquesta Resolució, més enllà de la dimensió simbòlica i política impresa en el seu caràcter de resposta proporcionada a una demanda i al clima en el qual es va generar —en l'apressada recta final de la campanya referendària a favor del «no» a la proposta secessionista quebequesa—. També en aquest pla es perceben, però, posicions diferenciades de part d'algunes províncies en relació amb d'altres.

Pel que fa al dret de vet quebequès llargament reclamat —la consagració del qual es persegueix en el pla constitucional—, l'anhelada resposta federal ha consistit, fins ara, purament i exclusivament, en l'adopció d'una llei ordinària federal, en la qual es formalitza, un cop cristal·litzat un principi de repartiment de poder fins aleshores situat en el pla de les convencions i no del dret formal, un repartiment de prerrogatives obstatives o de vet que transcendeix, clarament, el reconeixement de qualsevol singularitat quebequesa, per diluir-lo en un tipus de *pool* de «vets regionals» compartits per quatre «grans electors» o actors constitucionals: Quebec, és clar; però també Ontario, les províncies de l'oest (amb la particularitat que, en consideració a un joc de percentatges de població, sempre que es representi més del 50 % del bloc del qual es tracta, privilegia singularment Alberta) i les províncies atlàntiques.

D'altra banda, en el seu «Discurs del tron» (anàleg, a la pràctica parlamentària espanyola, al Debat parlamentari de l'Estat de la Nació), el *premier* Jean Chrétien anunciava, en el conjunt d'un paquet de mesures per a la «modernització del sistema federal», dos compromisos concrets: reduir l'exercici del *pouvoir de dépenser* federal a l'efecte de creació de nous programes compartits de despesa; i la retirada del Govern d'àmbits materials de competència de les províncies, alhora que es revisa particularment l'ordenació competencial en les polítiques socials o de sanitat pública.⁶⁸

2. La desactivació de l'amenaça sobiranista a la unitat federal: com dissuadir/ seduir els independentistes

Quant a les mesures pensades per desincentivar el moviment sobiranista, pot parlar-se, d'una banda, de la il·luminació de les nombroses zones grises o fosques compromeses per la sola perspectiva d'un tercer referèndum, com també, d'altra banda, l'avaluació dels costos d'una eventual UDI.

Més concretament, adquireix aquí un gran relleu la difícil viabilitat pràctica

68. Vegeti, sobre aquest aspecte, A. Sáiz Arnáiz, *op. cit.*, pàg. 103-127.

d'un marc jurídic estable, integrat per acords bilaterals, entre un Quebec secessionista i un ROC legítimament desdenyat i cada vegada més refractari a la condescendència i a la generositat mal pagada.

És cert que la immensa majoria dels quebequesos manifesten sempre una invariada intenció de suport al manteniment de la unitat monetària i —en l'essencial— econòmica amb la resta del Canadà (lliure circulació, en les seves quatre expressions —mercaderies, capitals, serveis i persones— ja clàssiques en l'àmbit de la Unió Europea). Ara bé, cada vegada són més notables, intenses (i, des de l'òrbita política, justificades) les objeccions i resistències que troben articulació en les posicions defensades per les províncies anglòfones, per definició menys obsessionades per la diferencialitat de les seves respectives posicions en el conjunt de la Unió, enfront dels sobiranisme quebequè i la seva capacitat de pressió (*voire* «xantatge» o «extorsió», en terminologia sens dubte familiar per a l'analista espanyol) davant la Federació.

Breument i definitivament: si les negociacions que condueixen a la delineació i eventual conclusió de nous tractes constitucionals en els quals Quebec trobés, finalment, l'acomodament perseguit, desemboquessin, com a conseqüència d'aquestes resistències, en un nou fracàs, frustrant i sonor (per reiterat), resultaria a partir d'aleshores francament difícil convèncer els ciutadans d'una i les altres províncies que la Federació estaria disposada a negociar immediatament una «associació» aventajada (un *nouveau partenariat*) entre un Quebec sobirà i un ROC malferit.⁶⁹

3. Perplexitats, incerteses i contradiccions a l'horitzó

Aquest horitzó inquietant, per incert i ambigu, podria, en última instància, actuar tant esperonant les emocions secessionistes com dissuadint de tornar a jugar amb el «sí» —en aquest eventual tercer referèndum ja anunciat, com a objectiu polític per aconseguir abans d'acabar l'any 1998, per l'actual Govern nacionalista de Quebec— als quebequesos que no han vist en el vot favorable, en els dos referèndums previs, una veritable aposta per a la viabilitat de la UDI (encara més, com hem vist, en un país en el qual el dret no reconeix, al referèndum, cap efecte vinculant sobre les institucions de la democràcia representativa: la consulta popular actua, al contrari, com a mecanisme polític de legitimació d'una iniciativa que haurà, posteriorment, de traduir-se per mitjà dels corresponents procediments parlamentaris i legislatius),⁷⁰ sinó, més aviat, un instrument.

69. Des de la perspectiva del comparatisme europeu, resulta més interessant l'intensiu i encertat seguiment prestat en tot moment per la doctrina canadenc a les recents bales de la peripècia jurídica de la integració europea. Cfr., en aquest sentit, B. C. Doern: *European Uniting: the EC Model and Canada's Constitutional Debate*, C. D. Howe Inst., Toronto, 1992; P. Fafard: *Addressing the Democratic Deficit of Canadian Federalism: some Lessons from the EC*, Calgary Univ., Kingston, 1994; P. Harmsen: *The Puzzle of Constitutional Asymmetry: Recent Canadian and European Debates*, CPSA, Ottawa, 1993; P. Monahan: «Political and Economic Integration», *The European Experience and Lessons for Canada*, N. Y. C. for Public Law & Policy, 1992; P. M. Leslie (ed.): *La Communauté Européenne: un modèle politique pour le Canada*, Ottawa, 1991; del mateix autor: *Le modèle du Maastricht: point du vue canadien sur l'Union Européenne*, Inst. for InterGovernmental Relations, Kingston, 1995.

70. Sobre la regulació constitucional del referèndum en l'ordenament federal canadenc, com també en els diversos ordenaments provincials, resulta imprescindible la consulta del documentat

Un més entre els que apareixien com a eficaços per a aquest objecte, per pressionar el sistema federal i el seu Govern... i millorar, amb l'amenaça de la secessió, les seves posicions de força relativa, i per apuntalar els avantatges que deriven del seu reconeixement com a nació diferencial i coessencial per a la renovació i/o actualització del pacte constitutiu del qual va sorgir i s'alimenta la Federació canadenca.⁷¹

Conclusions

1. L'objecte d'aquestes línies no ha estat res més que un intent modest d'aproximació a l'estadi més actual del llarg debat constitucional canadenc. Al llarg d'aquestes pàgines confiem haver-ne posat en relleu la molt estreta imbricació que actualment es pot constatar entre els desenvolupaments més actuals en la totalitat dels seus diversos components i capil·laritzacions —des de la garantia d'un règim uniforme i bàsic de gaudi dels drets i llibertats garantits en el marc constitucional federal fins a les variacions d'ordre competencial— i el malestar quebequès, si bé enquadrat en un malestar constitucional canadenc més generalitzat.

2. Essent aquest malestar cada cop més conegut per la doctrina comparatista, el discurs polític constitucional experimenta variacions suficients —i aquestes, a un ritme suficient— com per tolerar —o, més aviat, requerir— un *aggiornamento* periòdic. Des d'aquesta perspectiva, és bo fixar la mirada en el seguiment de la interessant peripècia posterior als fracassos successius dels acords de Lake Meech (1987), Charlottetown (1982) i el segon referèndum per la sobirania de Quebec (1995)

3. Són diversos i molt interessants els desenvolupaments experimentats en aquesta polèmica inacabada. Entre aquests cal destacar, sens dubte, els que resulten, d'una banda, de la revivificació de les demandes maximalistes del nacionalisme quebequès, actualment al Govern (*Parti Québécois*) i a l'oposició a Ottawa (sota la denominació de *Bloc Québécois*): començant per la reivindicació, entre altres velles aspiracions, del reconeixement d'un genuí i peculiar «*statut particulier*» de Quebec en el si de la Federació, passant per la recepció —formalitzada constitucionalment— com a «*société distincte*» (*distinct society*) en el si del Canadà com un estat integrat per dues nacions: una nació francòfona i, per oposició, un altra nació anglòfona que comprendria, amb tots els matisos propis de les comunitats anglòfones i autòctones, les nou províncies i els territoris autònoms restants (ROC).

No cal dir que la reordenació dels equilibris lingüístics (les competències lingüístiques de la província francòfona i la cooficialitat en les institucions federals i

estudi de P. Boyer: *Law Making by the People: Referendums and Plebiscites in Canada*, Butterworths, Toronto, 1982; del mateix autor, després de la reforma constitucional de 1982, vegeu també *Démocratie et Référendum: la procédure référendaire*, Amérique, Montreal, 1992.

71. Vegeu, en aquest sentit, J. Wochrling: «Les aspects juridiques de la redéfinition du statut politique et constitutionnel du Québec», *Revue Québécoise de Droit International*, vol. 7, núm. 1, 1991-1992, pàg. 12 i seg.; i R. A. Young: *La sécession du Québec et l'avenir du Canada*, Press de l'Univ. Laval, 1995.

en les províncies anglòfones) se situa, ara com abans, en el cor de l'estat de malestar de partida i en la totalitat dels debats derivats.

4. No s'exhaureixen amb això les demandes quebequeses: la revisió del repartiment de poder a la Federació (especialment pel que fa als equilibris economicofinancers del sistema). La revisió de l'ordre competencial entre Ottawa i les províncies (especialment pel que fa a matèries d'immigració, explotació de recursos pesquers i relacions exteriors que incideixen en l'una i les altres), la revisió del sistema de participació en la formació de la voluntat dels òrgans de la Federació (especialment, del Senat i del Tribunal Suprem) i, per damunt de tot, la revisió dels diabòlicament difícils mecanismes de reforma expressa de la Constitució introduïts *ex novo* (en hiperreacció enfront de l'anterior situació, que n'estava mancada) en la «repatriació» operada per la LC de 1982, són tots factors integrants de l'agenda de reivindicacions objecte, continuadament, de discussió pels actors politicoconstitucionals actualment involucrats.

5. Tots aquests elements resulten —afortunadament— raonablement familiars per als cultivadors de la comparatística de l'Estat espanyol. Algunes excel·lents anàlisis subscrietes per tractadistes espanyols han enriquit aquest gènere peculiar del dret comparat, que és la canadianística, els últims anys.

No obstant això, les novetats verificades en determinats aspectes continuen suscitant, per a qualsevol observador, interrogants importants. I això no solament des de l'estímul (apreciable) d'un millor coneixement d'un ordenament estranger que comparteix amb nosaltres una tendència emergent —per tantes raons, fonamentada— cap a l'afirmació del que la doctrina ha denominat «federalisme asimètric». Per contra, també són importants les qüestions plantejades des de la perspectiva, més general, de la teoria de la Constitució i de l'Estat democràtic.

6. Així ho posa en relleu l'exploració de vies d'evolució del problema que transcendeixen, folgadoament, la Constitució com a norma fonamental del sistema de dret intern per penetrar en els dominis del dret de gents i del iusinternacionalisme democràtic.

7. Per la seva banda, nombrosos exponents de la millor doctrina canadenca han emprès obertament i sense embuts una reflexió prospectiva sobre les hipòtesis extraconstitucionals, praeterconstitucionals i fins i tot anticonstitucionals, des de les quals procedir a procurar satisfacció a la qüestió quebequesa, ella mateixa part de la qüestió canadenca. Les vies «revolucionàries» o «quasirevolucionàries» que condueixen, així, a la secessió unilateral o a la declaració unilateral d'independència (UDI) no solament han començat a emergir com a objecte de treball recurrent en el pensament constitucional més actual, sinó que han alimentat línies enfrontades d'acció política efectiva. Ara, això sí, observant en tot moment una preocupació per les regles de la democràcia i, per paradoxal que pugui semblar, per l'ordre del procés, globalment.

8. Quant a la resta, el debat s'ha traslladat ja al pla constitucional positiu per la via d'una demanda consultiva (*Reference Case Re Secession of Quebec from Canada*,

1996) substanciada en aquests moments davant la jurisdicció constitucional del Tribunal Suprem federal del Canadà, i pendent de sentència en el moment d'acabar la redacció d'aquestes pàgines.

9. En el pla polític, el Govern federal maneja, també de manera expressa, un munt d'estratègies o plans postreferendaris des dels quals intenta dissuadir o seduir, com es vulgui, els sobiranistes potencials del futur: són els plans A i B, eventualment acompanyats per un subprecipitat Pla C.

10. El futur no està escrit. Sens dubte, no solament el dret constitucional comparat, sinó també, potser amb més mèrits, la ciència política i la sociologia del conflicte en democràcies pluralistes tenen moltes i importants lliçons per extreure de la recent experiència canadenca. Per començar, de la possibilitat de conduir democràticament —sempre que no tingui presència el distorsionant factor de pressió externa que comporten la violència i l'amenaça terrorista— una reivindicació secessionista sostinguda per algunes de les parts components d'un tot. Però també, i cal apuntar-ho, de les limitades possibilitats que la raó democràtica té per imposar la veu un cop i per sempre enfront de la recurrència d'aquesta reivindicació: un cop fracassats ni més ni menys que dos referèndums successius sobre la sobirania, el 1980 i el 1995, el Govern nacionalista quebequès ha anunciat el propòsit de convocar-ne un tercer, amb la qual cosa legitima una desconfiança fonamentada en què, frustrat també aquest, la qüestió es tanqui per mitjà de l'acceptació definitiva del veredict de les urnes.

Del que no hi ha dubte és que el Canadà continuarà oferint motius per a la reflexió i l'anàlisi. I que la seva vocació democràtica indeclinable i incombustible i la passió per la convivència pacífica i la participació com a instruments per a la discussió i el tractament dels conflictes, per complicats que siguin, continuaran emetent ensenyaments vàlids per als qui desenvolupem la nostra activitat científica en països que pateixen —o comparteixen— problemes i contenciosos en tants sentits anàlegs als que els canadencs enfronten; sense pressa, però sense pausa, sense por *hobbesiana* i sense ira.

Des de la confiança que inspira la seva tradicional fe en les possibilitats d'un dret que deriva, sobretot, de l'acord, la convenció, el diàleg i la raó com a instruments al servei de la conducció de conflictes i, en definitiva, al servei de la pau.

